

FRANCISCO EBELING BARROS

**A GOVERNANÇA DO PRÉ-SAL: UMA ANÁLISE SOB A ÓTICA DA
LITERATURA DAS VARIEDADES DE CAPITALISMO**

Dissertação apresentada ao Corpo Docente do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de MESTRE em Ciências, em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento

BANCA EXAMINADORA:

Prof.^a Dr.^a Eli Roque Diniz (orientadora)

Prof. Dr. Edmar Luiz Fagundes de Almeida

Prof. Dr. Helder Queiroz Pinto Junior

Prof.^a Dr.^a Maria Antonieta Parahyba Leopoldi

Abril 2013

B277 Barros, Francisco Ebeling.

A governança do pré-sal : uma análise sob a ótica da literatura das variedades de capitalismo / Francisco Ebeling Barros. -- 2013.
237 f. ; 31 cm.

Orientadora: Eli Diniz.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, 2013.

Bibliografia: f. 218-237.

1. Governança. 2. Pré-sal. 3. Política externa. 4. Mudança institucional.
I. Diniz, Eli. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Economia. III. Título.

RESUMO

Esta dissertação avalia a governança do pré-sal sob a modalidade contratual da partilha à luz da literatura das variedades de capitalismo e do conceito de governança segundo Diniz (1995, 1996, 1998a, 1998b). Constatou-se que um dos objetivos primordiais da governança é permitir que as políticas a serem coordenadas – energética, ambiental, macroeconômica, comercialização, social, industrial, externa, defesa, recursos humanos, de preços, tecnológica, fiscalizatória e regulatória – aumentem uma o retorno da outra, em linha com o conceito de “complementariedades institucionais”, de Hall e Soskice (2001, 2009). Como essa é uma meta ainda não atingida, constatou-se que é mais acurado utilizar o conceito de “*open systemness*” (BECKER, 2007) para descrever o processo de formação dessas complementariedades. Neste sentido, um segundo objetivo da governança é engendrar um silencioso, contínuo e dinâmico processo de lentas mudanças institucionais objetivando um aperfeiçoamento dessas complementariedades, no sentido de Streeck e Thelen (2009). Viu-se que, embora o MME devesse ser responsável pelo comando, coordenação e interlocução, algumas dessas tarefas serão compartilhadas com a Presidência da República, como o Ministério da Fazenda e com a Petrobras. Por ser a operadora única do pré-sal, caberá à Petrobras a tarefa da implementação de muitas das políticas. Existe uma tendência de que a experiência pretérita acumulada por essas instituições facilite a consecução das metas estatais no âmbito da exploração do pré-sal, o que indica dependência da trajetória. Vis-à-vis a importância geopolítica do pré-sal, analisou-se também a possível atuação da Política Externa, que pode apoiar a construção da política de comercialização da PPSA, empresa encarregada de comercializar o óleo da União, através do aporte de uma leitura de política externa. Lançou-se também um olhar sobre outras quatro políticas: industrial, de meio-ambiente, macroeconômica e social. O escopo da governança do pré-sal pode ser muito grande por que pode também assumir o significado de meta-governança (*steering*) de outras formas de governança (JESSOP, 2001), como a corporativa, da Petrobras. Ademais, como as políticas que permitem a exploração do pré-sal constituem também um meio para alcançar objetivos mais gerais do Estado – com ênfase no desenvolvimento econômico e social do país - este pode combinar em uma dada proporção os instrumentos típicos da indústria petrolífera – investimentos em E&P, política de conteúdo local, etc – com instrumentos de outras áreas. Em última análise, esse maior equilíbrio entre objetivos e instrumentos de política facilitaria a exploração do pré-sal.

Palavras-chave: governança, pré-sal, partilha da produção, Política Externa, PPSA, Ministério de Minas e Energia, Petrobras, coordenação, governabilidade, complementariedades institucionais, mudança institucional

ABSTRACT

The governance of the pre-salt reserves under Production Sharing Contracts is evaluated from the perspective of varieties of capitalism and of the concept of governance (DINIZ, 1995, 1996, 1998a, 1998b). It was found that one of the primary goals of this governance is to allow the coordinated policies – energy, environment, macroeconomic, marketing, social, industrial, external, defense, human resources, prices, technological and regulatory - to increase each other’s returns, in line with the idea of “institutional complementarity” (HALL and SOSKICE, 2001, 2009). Because this is a goal not yet attained, it was argued that it is more accurate to use the concept of “open systemness” (BECKER, 2007) in order to describe the process in which these complementarities are formed. In that sense, a second goal of that governance is to steer a slow, continuous and dynamic process of institutional change aiming at perfecting those complementarities, in the sense of Streeck and Thelen (2009). It was shown that, although in that governance the Ministry of Mines and Energy should be responsible for the command, coordination and interlocution, some of these tasks will be shared with the Presidency of the Republic, with the Treasury Department and with Petrobras. Because Petrobras is the sole operator in the pre-salt area, the company will be in charge of implementing many of these policies. The past experience of the aforementioned institutions should facilitate the attainment of the government’s plans, which indicates strong path dependence. Due to the geopolitical importance of the pre-salt reserves, possible actions of External Policy were appraised. It is possible that those can help to construct PPSA’s oil marketing policies. Four other policies were also looked upon: industrial, environmental, macroeconomic and social. The scope of the pre-salt governance is also wide because besides steering the functioning of public policies the government can choose to steer the governance (meta-governance) of other types of governance, such as Petrobras’ corporate governance. Furthermore, because those policies aim at more general state objectives – such as the country’s economic and social development – it is possible to combine in a given proportion typical features from the oil industry - E&P investment, local content policy, etc – with tools from other policy areas. A more consistent equilibrium between policy instruments and state goals could facilitate the exploration of the pre-salt reserves.

Keywords: governance, pre-salt, Production Sharing Contracts, foreign policy, Ministry of Mines and Energy, coordination, governability, institutional complementarities, institutional change

AGRADECIMENTOS

À Professora Eli Diniz, pelos precisos ensinamentos desde a época da graduação, e também ao longo do mestrado, que ajudaram a construir meu “norte teórico”; e pela gentil, dedicada, precisa e paciente orientação na elaboração dessa dissertação.

Ao Professor Helder Queiroz Pinto Júnior, pela gentileza em aceitar o convite para participar da banca, mesmo licenciado do Instituto de Economia, pelos valiosos ensinamentos e aconselhamentos desde a época da graduação e por ter me ajudado a pensar e desenvolver o tema em tempo tão curto.

À Professora Maria Antonieta Parahyba Leopoldi, pelo gentil aceite do convite para participar da minha banca e por ter sugerido que diferenciasse o que é projeto de vida daquilo que é o escopo de um trabalho.

Ao Professor Edmar Luiz Fagundes de Almeida, pelo que me ensinou e pela orientação que me deu desde os tempos do Grupo de Economia da Energia, bem como no âmbito do convênio do IBP com o grupo.

Aos Entrevistados, que aceitaram de forma prestativa e aberta o pedido pelas entrevistas, sem as quais seria impossível desenvolver o argumento.

Aos professores do PPED e do Instituto de Economia, pela troca de experiências e valioso conteúdo teórico professado. Em especial a Edmar de Almeida, Ronaldo Bicalho, Luciano Losekann e Marcelo Colomer, que também integram o Grupo de Economia da Energia, ao qual também agradeço. Quando aplica, como é o caso de Ana Célia Castro, também em relação à confiança em mim depositada.

Aos funcionários da secretaria do PPED, pela disponibilidade e atenção.

Ao Instituto Brasileiro de Petróleo, Gás e Biocombustíveis e a todos os colegas de trabalho com os quais diariamente convivo. Agradeço especialmente ao Felipe Dias, por ter me facilitado que pudesse ter essa experiência e pela troca de ideias. Algumas delas certamente se refletiram neste trabalho e mereceriam, se fosse possível, referência bibliográfica. Destaco também Alvaro Teixeira, Raimar Bylaardt, Carlos Henrique Mendes de Abreu, Jorge Delmonte, Rosana Lima, Tatiana Campos, Renata Ribeiro, Gisele Pereira, Ricardo Capone, Luciana Melo e Nilda Mamede.

Aos amigos do PPED e do Instituto de Economia, como Gustavo Lucas, Diogo de Carvalho, Anna Carolina Mendes, Rodrigo Pacheco Nunes, Guilherme Costa Pereira e Marcos Cintra.

Aos meus queridos pais Mechthild e Helcio, por todo o carinho, apoio e pelo direcionamento na vida. Também à minha avó, Maria Luiza, pelo necessário suporte e amor. Além disso, aos meus queridos familiares.

À Karina, pelo amor, companheirismo, incentivos, dedicação e parceria.

" Y llegaron al convencimiento de que 'la naturaleza está escrita en caracteres matemáticos', cuando lo que estaba escrito en caracteres matemáticos no era la naturaleza, sino... la estructura matemática de la naturaleza."

Ernesto Sabato

"Para que disseminar ideias no mundo senão com o objetivo de concretizá-las"

Christa Wolff

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Dilema de escolha (<i>trade off</i>) entre Parcela do Governo e Potencial Petrolífero.....	70
Figura 2 – Arranjos contratuais de exploração e produção existentes no mundo.....	81
Figura 3 – Os elos da cadeia petrolífera.....	89
Figura 4 – Arranjo Institucional do Sistema Regulatório de E&P no Brasil após a PPSA.	133

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Produção Potencial, Demanda Estimada e Excedente de petróleo em milhões de barris/dia.....	17
Gráfico 2 – Variação na estrutura de propriedade da indústria de petróleo no mundo..	67
Gráfico 3 – Investimentos da Petrobras (passados e futuros) em US\$ milhões.....	72
Gráfico 4 – “Percentual de endividamento de curto prazo sobre endividamento total” e capitalização total da Petrobras.....	73
Gráfico 5 – Produção dos Campos sob Cessão Onerosa em milhões de boe/dia.....	74
Gráfico 6 – Royalties e participações especiais destinados ao Fundo Social em R\$.....	77
Gráfico 7 – Percentual Salários/Vendas Brutas.....	86
Gráfico 8 – Percentual lucro líquido atribuível aos acionistas/Vendas Brutas.....	87
Gráfico 9 – Produção mensal de petróleo nos Estados Unidos em milhares de barris/dia.....	110
Gráfico 10 – Consumo semanal de derivados de petróleo nos Estados Unidos em milhares de barris/dia.....	111
Gráfico 11 – Importações de petróleo norte-americanas em milhares de barris/dia.....	112
Gráfico 12 – Exportações Brasileiras de Etanol em m ³	114
Gráfico 13 – Evolução dos preços do etanol ao consumidor.....	115
Gráfico 14 – Vendas de etanol e de gasolina e importação de gasolina em barris/dia.	116

Gráfico 15 – Exportações de petróleo para a China em barris/dia.....	120
Gráfico 16 – Pauta exportadora do Brasil com a China, por intensidade tecnológica do produto.....	122
Gráfico 17 – Pauta importadora do Brasil com a China, por intensidade tecnológica do produto.....	122
Gráfico 18 – Pessoal empregado no setor petróleo no Brasil: Petrobras e outras empresas que atuam na cadeia petrolífera.....	150
Gráfico 19 – Participação do setor petróleo no PIB brasileiro.....	151
Gráfico 20 – Investimentos relacionados ao meio ambiente realizados pela Petrobras – operacionais e externos	154
Gráfico 21 – Volumes derramados nas atividades de E&P relativizados à produção em toneladas vazadas/10 ⁶ toneladas de produção de hidrocarbonetos.....	160
Gráfico 22 – Consumo, reinjeção, queima e consumo próprio de gás natural em barris de óleo equivalente/dia.....	168
Gráfico 23 – Evolução dos preços spot de petróleo em US\$.....	175
Gráfico 24 – Evolução dos preços dos derivados de petróleo no Brasil em R\$.....	175
Gráfico 25 – Projeções de reajustes acumulados do preço da gasolina.....	176
Gráfico 26 – Capital Social da Petrobras em 31/01/2013.....	197

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Tipos de coordenação.....	57
Tabela 2 – Evolução das safras de etanol.....	115
Tabela 3 – As metas brasileiras de redução das emissões propostas em Copenhague..	164
Tabela 4 – Emissões brasileiras em 2005 e em 2020.....	166

LISTA DE SIGLAS

AAE - Avaliação Ambiental Estratégica

ANA – Agência Nacional de Águas

ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica

ANP – Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis

BM&F – Bolsa de Mercadorias e Futuros

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BR – Petrobras Distribuidora

BRIC – Brazil, Russia, India, China

CCEE - Câmara de Comercialização de Energia Elétrica

CDBC - *China Development Bank Corporation*

CDFS - Conselho Deliberativo do Fundo Social

CGFFS - Comitê de Gestão Financeira do Fundo Social

CIDE - Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico

CMEs – *Coordinated Market Economies*

CNPE – Conselho Nacional de Política Energética

CNUMAD - Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Rio92)

CNV - *Comisión Nacional de Valores (Argentina)*

Comtrade/ONU - *International Merchandise Trade Statistics (IMTS) - United Nations Statistics Division*

CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente

COP15 - *United Nations Climate Change Conference*

COPOM – Comitê de Política Monetária

COPPE - Coordenação dos Programas de Pós-Graduação em Engenharia (UFRJ)

CPRM - Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais

CT-PETRO – Fundo Setorial de Petróleo e Gás Natural

CVM – Comissão de Valores Mobiliários

DE – Departamento de Energia (Itamaraty)

DNPM - Departamento Nacional de Produção Mineral

DREN - Divisão de Recursos Energéticos Não-Renováveis

EIA/DOE – *Energy Information Administration / Department of Energy*

EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

E&P – Exploração e Produção

EPE – Empresa de Pesquisa Energética

EUA – Estados Unidos da América

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FINEP – Financiadora de Estudos e Projetos
FPSOs - *Floating production storage and offloading*
FS – Fundo Social
G77 - *Group of 77*
GT – Grupo de Trabalho
IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBP – Instituto Brasileiro de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
ICMBIO - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas
Latibex - *Mercado de valores latinoamericanos en Euros*
LMEs – *Liberal Market Economies*
MAPA - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MBRE - Mercado Brasileiro de Redução de Emissões
MCT – Ministério da Ciência e Tecnologia
MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MDL – Mecanismo de Desenvolvimento Limpo
MMA – Ministério do Meio Ambiente
MME – Ministério de Minas e Energia
MMEs – *Mediterranean Market Economies*
MP – Medida Provisória
MRE – Ministério das Relações Exteriores
NOC – *National Oil Company*
NYSE – *New York Stock Exchange*
OGX – OGX Petróleo e Gás Participações S.A
ONIP - Organização Nacional da Indústria do Petróleo
OPRC/90 - *International Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Co-operation 1990*
OPEP – Organização dos Países Produtores de Petróleo
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PAM – Plano de Assistência Mútua
P&D – Pesquisa e desenvolvimento
PDVSA – Petróleos de Venezuela S.A.
PIB – Produto interno bruto
PL – Projeto de lei
PNC – Plano Nacional de Contingência
PNE - Plano Nacional de Educação

PNMC - Política Nacional sobre Mudança do Clima

PPED – Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento

PPSA – Pré-sal Petróleo S.A.

PRC - Plano Regional de Contingência

PROMINP – Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural

PRONATEC - Programa Nacional de acesso ao Ensino Técnico e Emprego

RH – Recursos Humanos

SEC - *Securities and Exchange Commission*

SELIC - Sistema Especial de Liquidação e de Custódia

SINOPEC - *China Petroleum & Chemical Corporation*

SMEs – *State-influenced market economies*

STF – Supremo Tribunal Federal

TCU – Tribunal de Contas da União

UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro

VOC – *Varieties of Capitalism*

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
1. MARCO TEÓRICO	25
1.1 A fratura na comunidade epistêmica	25
1.2 A literatura das Variedades de capitalismo	29
1.3 Instituições e mudança institucional.....	38
1.3.1. A mudança institucional em Hall e Soskice.....	39
1.3.2 A dependência da trajetória e a mudança institucional no institucionalismo histórico	40
1.3.3 A dependência da trajetória e a mudança institucional no institucionalismo discursivo	43
1.4 O papel do Estado	44
1.4.1 O questionamento do Estado autônomo e insulado.....	46
1.4.2. O papel e o escopo da atuação estatal frente ao desafio da globalização.....	49
1.5 Governabilidade, governança e o aperfeiçoamento das capacidades estatais no Brasil contemporâneo	52
2. DUAS INTEPRETAÇÕES SOBRE A LEI DA PARTILHA.....	65
2. 1 Uma interpretação à luz do processo da política pública	65
2.1.1 A etapa da agenda	65
2.1.2 A etapa da elaboração	68
2.1.3 A etapa da formulação.....	70
2.1.4 As etapas da implementação e da execução.....	71
2.1.5 As etapas de acompanhamento e de avaliação.....	77
2.1.6 A análise do marco regulatório da partilha considerando as demais políticas a serem coordenadas conjuntamente com a política energética	78
2.2 Uma interpretação das recentes transformações da indústria brasileira de petróleo à luz da literatura das variedades de capitalismo.....	79
2.2.1 A centralidade da firma	82
2.2.2 Os múltiplos papéis do Estado no setor petrolífero brasileiro.....	84

	14
2.2.3 A Petrobras e sua relação com as esferas institucionais.....	85
2.2.4 Mudança institucional	89
2.2.5 As complementariedades institucionais	94
3. A POLÍTICA DE COMERCIALIZAÇÃO DO PRÉ-SAL E A POLÍTICA EXTERNA... 98	
3.1 Primórdios da Política Externa brasileira no âmbito do petróleo.....	99
3.2 A criação do Departamento de Energia e a importância do pré-sal	101
3.3 Coordenação com a política de comercialização	106
3.3.1 Estados Unidos.....	109
3.3.2 China	119
3.3.3 Articulação com a OPEP.....	124
3.4 Aperfeiçoando a coordenação: um assento para o MRE no CNPE?.....	127
3.5 Conclusões do capítulo.....	129
4. GOVERNANÇA E GOVERNABILIDADE: OS PAPÉIS DO MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA, DA PETROBRAS E DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	132
4.1 Da capacidade de comando à capacidade de coordenação: múltiplos atores e camadas	134
4.2 Política industrial, de recursos humanos e tecnológica: a centralidade da Petrobras	142
4.2.1 O PROMINP	143
4.2.2 A Política de Conteúdo Local	145
4.2.3 O Plano Brasil Maior.....	146
4.2.4 Da coordenação das políticas industriais aos problemas e soluções na implementação	148
4.3 As múltiplas facetas da política ambiental no âmbito da exploração do pré-sal	153
4.3.1 A política de licenciamento ambiental: um exemplo de coordenação bem sucedida	155
4.3.2 A política de contingências ambientais	158
4.3.3 A Política Brasileira de Mudanças Climáticas e seus desdobramentos futuros	162
4.4 A política macroeconômica e o pré-sal: a inflação e a política de preços, a maldição dos recursos naturais e a doença holandesa	171
4.4.1 O impacto do controle de preços sobre a política de investimentos do pré-sal e sobre a macroeconomia do país	172

4.4.2 O marco regulatório da partilha, a maldição dos recursos naturais e a doença holandesa.....	179
4.5 A centralidade das políticas sociais na governança do pré-sal.....	185
4.5.1 Algumas considerações sobre as políticas sociais.....	186
4.5.2 Os espaços de comando e coordenação e alguns aperfeiçoamentos da gestão dos recursos do fundo social.....	194
4.5.3 Controle de preços e política social.....	196
4.5.4 Distribuição dos royalties e a política social: governança e governabilidade	198
4.6 Conclusões do capítulo.....	200
CONCLUSÕES.....	202
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	218

INTRODUÇÃO

A descoberta do pré-sal, apresentada ao público em 2007, é produto de um longo processo de maturação tecnológica realizado pela Petrobras desde que foi fundada em 1953 e também da cooperação da empresa com parceiros internacionais, cuja atuação na indústria petrolífera brasileira passou a ser permitida após a abertura de 1997¹. O anúncio oficial das descobertas foi feito em novembro de 2007 pelo Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), através da Resolução nº 6/2007. Esta determinou ainda que a Agência Nacional do Petróleo (ANP) excluísse os blocos situados nas bacias do pré-sal da 9ª rodada de licitações - realizada naquele ano -, e que o Ministério de Minas e Energia (MME) avaliasse as mudanças necessárias no marco legal. Instituiu-se em julho de 2008 a Comissão Interministerial do Pré-sal, cujo objetivo era estudar e propor as alterações necessárias no marco regulatório para a nova província petrolífera.

Em 2009, em face de razões e objetivos que serão vistos no capítulo 2, a Comissão Interministerial do Pré-sal elaborou quatro Projetos de Lei (PLs) com o objetivo de implementar mudanças no marco regulatório brasileiro. Nestes já se cristalizara a preferência pelo arranjo contratual da partilha da produção². Ao longo de 2009 e 2010 esses PLs tramitaram no Congresso Nacional e, em dezembro de 2010, foram convertidos em três leis, dentre as quais se destaca a lei da partilha, de número 12.351/2010. Além de instituir a modalidade contratual da partilha da produção para os campos não licitados do polígono do pré-sal onde a Petrobras será operadora única, esta lei criou o Fundo Social, que receberá as receitas petrolíferas que couberem à União. Ademais, foram aprovadas as leis 12.276/2010 - que autorizou a cessão oneorsa – e a 12.304/2010, autorizando a criação da Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA), responsável pela

¹ Para Pinto Jr. (2011, *apud* CASELLI, 2012, p. 112) a mudança do marco regulatório em 1997 possibilitou que a Petrobras adotasse uma política empresarial de alianças com o capital privado nacional e internacional. Essas alianças teriam permitido que a empresa absorvesse as melhores práticas da indústria e que incorporasse inovações tecnológicas. Ainda segundo o autor, o marco regulatório de 1997 teria permitido ainda que a empresa incorporasse capital privado, o que teria lhe permitido compartilhar custos, riscos e prêmios com esses novos investidores. Isso teria permitido explorar a fronteira tecnológica do pré-sal.

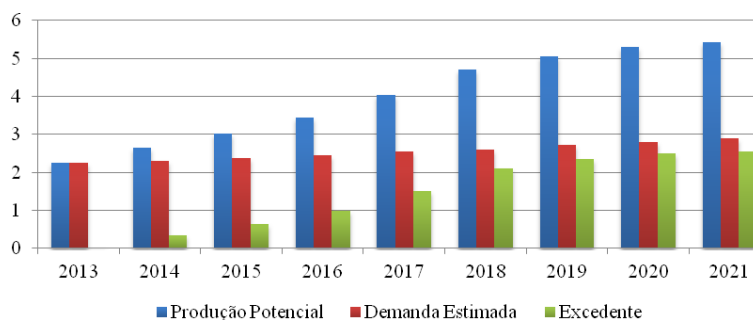
² Não confundir partilha da produção com a partilha das receitas petrolíferas. Enquanto o primeiro termo se refere a uma modalidade contratual muito comum na indústria mundial do petróleo, o segundo termo diz respeito à forma como em um dado país ou estado é dividida a renda governamental decorrente da atividade petrolífera. No Brasil, a renda governamental é composta de: royalties, participações especiais, bônus de assinatura, imposto de renda corporativo, etc. É comum falar em “*government take*” quando se pretende aludir à parcela da produção petrolífera que cabe ao governo. Na modalidade contratual da partilha o Estado passará a ser compensado com o óleo em espécie, que substituirá a Participação Especial.

venda do petróleo que couber à União nos contratos de partilha e pela fiscalização, em nome da mesma, dos consórcios.

A aprovação do novo marco regulatório do pré-sal aprofunda cada vez mais uma tendência iniciada nos governos Lula (2003-2010) de trazer para o Governo Federal a capacidade de formular e controlar políticas no campo da energia e, mais especificamente, do petróleo. Esta tendência já tinha se iniciado na modalidade contratual anterior da concessão. Neste sentido, como mostra Caselli (2012, p. 142), “foram os resultados obtidos a partir das atividades realizadas sob a égide dos contratos de concessão que criaram as condições para a revisão do modelo regulatório instituído pela Lei do Petróleo”. Sob o arranjo contratual da partilha, em tese o MME assume um protagonismo maior. A lei da partilha reforça também o papel da Presidência da República, concedendo-lhe prerrogativas inéditas. De uma forma geral, trata-se de uma tendência do Estado de assumir o papel de planejar o desenvolvimento capitalista do setor petróleo brasileiro, estabelecendo diretrizes e criando condições para o que o petróleo constitua um vetor de desenvolvimento econômico e social para o país, e não uma oportunidade desperdiçada ou, numa hipótese remota, uma maldição.

Normalmente a oportunidade dourada é apresentada tendo como justificativa o fato de que o Brasil pode vir a se tornar um importante exportador líquido em um horizonte muito próximo. Tal perspectiva é sintetizada no gráfico abaixo, que traz as previsões de expansão do excedente petrolífero potencial do qual a EPE estima que o país poderá dispor a partir de 2014.

Gráfico 1 – Produção Potencial, Demanda Estimada e Excedente de petróleo em milhões de barris/dia



Fonte: Elaboração própria com dados da EPE

A possibilidade do Brasil se tornar um exportador líquido de óleo implica profundas mudanças. A primeira delas diz respeito ao que fazer com a receita obtida com o óleo exportado, da qual o Estado poderá ser apropriar de três maneiras: através do *profit oil*³ que couber à União nos contratos de partilha, através dos *royalties* e por meio da sua participação acionária na Petrobras. Ainda não é possível estimar de forma muito precisa o quanto os cofres públicos podem obter nos próximos anos por meio da venda do petróleo comercializado pela PPSA, por que não se sabe quantos blocos o governo irá licitar na primeira rodada de licitações do pré-sal, prevista para ocorrer em 28 de novembro de 2013⁴. Esta se somaria a outra duas a serem realizadas em 2013: a 11ª no “pós-sal”, em maio, e a 12ª no pós-sal, em dezembro. Entretanto, uma estimativa rápida permite concluir que, em um dado momento do tempo, com uma hipotética produção de 1.000.000 barris por dia, em que cada barril valesse US\$100 dólares, a uma taxa de câmbio de 2 reais por 1 dólar, com uma participação da União de 50% nos contratos de partilha (35% do consórcio somados a algo em torno de 50% dos 30% da Petrobras), os cofres públicos poderiam receber cerca de 36,5 bilhões de reais em um ano (US\$18,25 bi). Este maciço influxo de moeda estrangeira pode, de um lado, acarretar uma ameaça, em função da assim chamada doença holandesa, em que o câmbio valorizado afeta a competitividade da indústria como um todo; e, de outro, se revelar uma forma muito profícua do Estado financiar políticas sociais, por exemplo. Neste contexto, como mostra Pinto Junior. (2012, p. 3-4):

“É indispensável a formulação e coordenação de políticas em bases inteiramente novas. As históricas diretrizes de políticas, antes voltadas para a redução da dependência das importações de petróleo, necessitam agora ser concebidas para a consolidação de uma posição relevante de exportador no mercado internacional. Dada a importância dos recursos petrolíferos do pré-sal, os desafios vão além da política energética, requerendo maior coordenação entre as políticas macroeconômica, industrial, tecnológica, ambiental, de formação de recursos humanos, de defesa e de política externa.”

A segunda importante mudança também é citada por Pinto Junior na passagem acima. Além de ser uma fonte de recursos potencialmente fabulosa para o Estado, a exploração do pré-sal – tanto sob a partilha quanto sob o contrato de concessão – tem a

³ Uma das inovações da lei da partilha foi ter instituído o *profit oil* em substituição à Participação Especial como forma do Estado se apropriar das rendas petrolíferas extraordinárias obtidas em campos com elevada produtividade.

⁴ Segundo notícia da Folha de São Paulo de 26/02/2013.

capacidade de gerar importantes efeitos desencadeadores sobre a cadeia industrial do petróleo, o que tem um potencial imenso de elevar o emprego e a renda no país.

Não importa em relação a qual desafio ou oportunidades geradas pela exploração do pré-sal sob o arranjo contratual da partilha, trata-se de uma verdadeira prova à capacidade de coordenação e planejamento do Estado. Se no modelo petrolífero inaugurado pela abertura de 1997 – o qual configura um modelo alternativo de governança - havia inicialmente uma preferência pela abordagem ortodoxa que pode ser sintetizada no lema “*getting the prices right*”, o inaugurado pela aprovação do arranjo institucional da partilha reserva cada um papel ainda mais destacado ao Estado. Este último não somente se dedica a fornecer os preços corretos ao investidor – câmbio, inflação, alinhamento dos preços dos derivados ao mercado internacional, impostos, royalties, externalidades negativas, etc. – mas também se propõe a planejar ativamente um grupo cada vez maior de políticas. Como se verá adiante, a retomada do planejamento se iniciou ainda sob o contrato de concessão, mais precisamente por volta de 2003-2005. Não há subsídios para, nem tampouco a intenção, de avaliar aqui se a abordagem anterior se sairia bem em termos de geração de receitas petrolíferas para os cofres estatais. Entretanto, em termos de políticas industriais voltadas para o setor petróleo – como a de conteúdo local – parece pouco provável que “estabelecer os preços corretos” seria suficiente para que o país se industrializasse a partir da exploração petrolífera, uma vez que a indústria brasileira é sistematicamente menos competitiva que seus pares internacionais.

Ao mesmo tempo em que a preferência por um papel ativo do Estado no caso analisado faz parte de uma visão de mundo ou uma opção de política econômica deliberada, este é quase um imperativo. Se o Estado não opta por somente “estabelecer os preços corretos”, ele precisará acionar cada vez mais burocracias para fazer valer os seus objetivos. Em outras palavras, um planejamento verdadeiramente consequente por parte do Estado requer que se pense em todos os detalhes possíveis. Não é possível, como na abordagem anterior, ancorar-se no argumento das vantagens comparativas e afirmar que é “pareto-superior” deixar de produzir conteúdo local no país e exigir, quando pertinente, impostos mais elevados às empresas⁵. É neste sentido que se

⁵ Em grandes linhas, Hernandez-Perez (2010) usa o argumento de que seria mais adequado elevar o *government take* sem mudar de modelo. A autora argumenta que a análise da diminuição do risco exploratório não seria suficiente para justificar a mudança do marco regulatório. Para ela, dever-se-ia

compreende que não basta definir os objetivos da política energética, que em essência se resume nas especificações contratuais e as regras licitatórias. Ao se admitir a necessidade do detalhismo, percebe-se que é preciso considerar de forma conjunta – holística –, as políticas energética, regulatória, externa, industrial, de recursos humanos, ambiental, macroeconômica, de comercialização, de defesa, social, infraestrutura, tributária, etc. A abordagem anterior, ao contrário, se concentraria em um grupo diferente – e menor - de políticas. Entretanto, seria falacioso afirmar que o papel do Estado na abordagem anterior é nitidamente menor, uma vez que este se reserva as importantes tarefas de regular e fiscalizar. Não obstante, algumas políticas não seriam e nem foram inicialmente consideradas, como a industrial, a de recursos humanos e a social. Outras teriam um escopo e um foco temporal diferente, como a macroeconômica. Seu foco seria a política monetária, e seu horizonte de curto prazo. Como se verá, a abordagem embutida na partilha tem um horizonte temporal muito mais largo e não prescinde tanto da política fiscal.

Argumenta-se aqui que a referida atividade de planejamento por parte do Estado pode ser compreendida à luz do conceito de governança, tal como em Diniz (1995, 1996, 1998a, 1998b). Como se verá, quando o Estado planeja estratégias, traça metas, compatibiliza conflitos ou dialoga com os atores envolvidos, ele governa. Governança, em essência, é a atuação do Estado na sua dimensão mais operacional. Ao planejar, traçar metas, compatibilizar conflitos ou dialogar com os atores interessados, o Estado, à sua maneira, gera sinergias entre órgãos, entre distintas políticas. Neste ponto percebe-se que o conceito de governança é complementar ao de “complementariedade institucional” ou de “coerência institucional”, presentes na literatura das variedades de capitalismo tal como em Hall e Soskice (2001, 2009) e em trabalhos que se seguiram. Destaca-se ainda que neste trabalho é assumido que as políticas públicas podem também ser consideradas complementares em sentido análogo aos das “complementariedades institucionais”.

considerar também os riscos comercial e político (HERNANDEZ-PEREZ, 2010, p. 64). No que diz respeito ao primeiro, para autora estes seriam referentes à volatilidades dos preços no mercado internacional e aos custos de exploração e produção, sendo os últimos ascendentes com a exploração de áreas cada vez mais marginais. Mais adiante, a autora defende que os contratos de concessão são melhores para lidar com o risco comercial e que a introdução de novas instituições aumentaria o risco de captura, do tipo político (ibidem, p. 58). A solução por ela encontrada seria aumentar a participação do Estado elevando royalties e Participações Especiais sem mudar a modalidade contratual.

Antes de prosseguir, cabe ressaltar que recentemente algumas dissertações do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento do Instituto de Economia da UFRJ foram escritas com o objetivo de analisar temas muito próximos aos que são explorados nesta dissertação. Destacam-se a de Miguel Osmar Nunez Figueredo, que em dezembro de 2011 apresentou à banca o tema das “Governanças Petrolíferas num Cenário de Mudanças: o Caso do México e da Venezuela”; e a de Bruno Conde Caselli, cuja dissertação, apresentada em 2012, tem como título: “Redesenho Institucional e Arranjos Contratuais: uma Análise da Regulação e da Indústria de Petróleo e Gás Natural no *Upstream* Brasileiro”. É importante frisar que algumas das teses e conclusões desenvolvidas pelos autores possuem algumas interseções com as deste trabalho. Em suma, em alguns trechos os autores partem de premissas parecidas ou chegam a conclusões similares. Neste sentido, o objeto da dissertação de Figueredo (2011) é a governança petrolífera, onde o autor compara os casos do México e da Venezuela. Em última análise, trata-se de um objeto muito similar ao do presente trabalho. Entretanto, nesta dissertação o caso cuja governança é analisada - pré-sal sob o arranjo contratual da partilha no Brasil - é distinto e a forma como se descreve a governança petrolífera, como se verá, também é diferente. No que diz respeito à dissertação de Caselli (2012), o caso analisado é o mesmo, mas os caminhos percorridos são diferentes. Todavia, cabe destacar o seguinte trecho extraído de Caselli (2012, p.139):

“Neste sentido, (...) é interessante salientar que a consistência e a harmonia do sistema institucional como um todo estão intimamente relacionadas às complementaridades institucionais, refletindo a constante e intertemporal influência entre instituições do passado e do presente, reforçando a dependência da trajetória como característica indissociável do processo de mudança institucional.”

Como se verá, tudo o que foi afirmado na citação anterior em essência possui estreita ligação com as visões e conclusões da presente dissertação, uma vez nas páginas seguintes se conclui que as “complementariedades institucionais” são uma meta importante e que a “dependência da trajetória” configura tanto um entrave quanto um pré-requisito ao funcionamento da governança do pré-sal sob o contrato de partilha. Na visão deste autor, a existência dessas interseções temáticas e teóricas é um claro indício de que existe na casa um saudável comprometimento com a procura de respostas para

problemas relativos ao desenvolvimento econômico e social do país através de caminhos heterodoxos e pluralistas, marcadamente institucionalistas.

O objetivo central dessa dissertação é analisar, com um foco no futuro, a governança do pré-sal no arranjo contratual da partilha à luz da literatura das variedades de capitalismo. Além de mapear os atores que já exercem ou que deveriam exercer protagonismo nessa governança – MME, Petrobras, Presidência da República, Ministério da Fazenda, CNPE – pretende-se identificar em algumas das políticas analisadas quais são as questões centrais a serem governadas. Uma hipótese é que em arranjo institucional hipoteticamente ótimo o MME poderia ser tanto o formulador de políticas quanto o líder da arena de negociações, uma vez que é o Ministério encarregado das Políticas Energéticas e da chefia do CNPE. Ao longo dessa dissertação se verá, entretanto, que os sinais são confusos. Há indícios de que outros órgãos possam ter um papel muito mais decisivo nessa governança, como a Presidência da República, a Petrobras e o Ministério da Fazenda.

A política que ganha mais destaque ao longo deste trabalho é a Externa, uma vez que o pré-sal tem uma conotação geopolítica fortíssima. Além disso, a forma em que esta pode ser acionada constitui uma novidade, uma vez que existe a possibilidade de que o Itamaraty seja encarregado de sinalizar prioridades de comercialização à PPSA, empresa que talvez seja a principal novidade do novo marco arranjo institucional. As demais políticas analisadas, com um destaque um pouco menor, são a industrial, a de meio-ambiente, a macroeconômica e a social. Para que a oportunidade do pré-sal seja aproveitada, caberá ao Estado alinhar seus objetivos e metas de forma clara e concisa.

Outro objetivo do trabalho é analisar a escala e o escopo dessa governança. Em outras palavras, se o Estado se apegar aos detalhes até que ponto ele deve ir? Em linha com o objetivo de Figueredo (2011), até onde a governança petrolífera do pré-sal sob a partilha é somente petrolífera e não deve considerar outras metas e instrumentos, inclusive como forma de viabilizar a exploração do pré-sal? Existiria um ‘núcleo duro’ dessa governança, constituído sobretudo da política energética? Em que medida a governança estatal poderia significar o fomento de outros tipos de governança, uma vez que há múltiplas formas de atingir os objetivos governamentais? Também se tentará responder em que medida a governança do pré-sal sob o contrato de partilha propõe um papel ativo, porém moderno para o Estado, o que implica necessariamente uma análise

da capacidade de interlocução. Ademais, será analisado, de forma tentativa, se as políticas são pensadas em termos mais heterodoxos ou ortodoxos. O olhar recai também sobre “a governabilidade” do pré-sal que, como mostra Diniz (1998b), é um complemento ao conceito de “governança”. E, uma vez constatado que em última análise a governança do pré-sal sob a partilha dialoga com a governança do setor petrolífero como um todo, até que ponto essa interseção pode atrapalhar ou ser profícua à consecução dos objetivos governamentais nas duas modalidades contratuais da partilha e da concessão?

No que diz respeito à metodologia utilizada, recorreu-se: (I) à revisão da bibliografia pertinente – tanto em livros como a artigos acadêmicos e a livros; (II) à coleta de material jornalístico de jornais e revistas; (III) a dados estatísticos de órgãos governamentais e de empresas do setor; e (IV) à elaboração de entrevistas. Quanto às entrevistas, ao longo deste trabalho o leitor irá se deparar com trechos extraídos de dez entrevistas semi-estruturadas, que foram realizadas entre novembro de 2012 e março de 2013 com autoridades governamentais, acadêmicos, executivos e demais especialistas atuantes no setor.

Esta dissertação se estrutura da seguinte maneira: na primeira parte do primeiro capítulo – que é teórico - apresentam-se os principais conceitos da literatura das variedades de capitalismo construída a partir de Hall e Soskice (2001). O poder de atração dessa corrente teórica tem aumentado bastante a partir de críticas construtivas, donde destacam-se aquelas feitas ao tratamento dado à possibilidade da mudança institucional nesta literatura e ao papel do Estado. O estrato intermediário do primeiro capítulo dedica-se a esses dois temas. A parte final do capítulo discute os conceitos de governança e governabilidade, enfatizando a forma como estes são apresentados em Diniz (1995, 1996, 1998a, 1998b). O segundo capítulo traz duas interpretações mais gerais sobre a lei da partilha, de forma a aproximar os conceitos do capítulo teórico ao que será discutido nos capítulos subsequentes. A primeira interpretação debate o atual estágio de implementação da institucionalidade que está sendo construída e/ou adaptada para administrar o novo marco regulatório à luz do conceito do “ciclo da política pública”, tal como em Saravia (2006). Será visto que o sucesso do novo marco regulatório depende da experiência pretérita; isto é, há fortes indícios de “dependência da trajetória”. Isto inclui não somente a política energética, mas todas as demais supra citadas. A segunda interpretação analisa o arranjo institucional petrolífero brasileiro –

tanto no marco da concessão quanto no da partilha - à luz dos conceitos chave do núcleo central da literatura das variedades de capitalismo. Se pretende demonstrar que esta institucionalidade reserva um papel extremamente destacado para o Estado que, no entanto, é híbrido, pois contempla padrões de intervenção típicos de economias mais liberais. Propõe-se ainda que a governança estatal tem como um dos objetivos fundamentais aumentar as “complementariedades institucionais” entre as políticas analisadas nos capítulos subsequentes, das quais, em última instância, dependem o sucesso da política do pré-sal sob o contrato de partilha. Em grandes linhas, o segundo capítulo se dedica a descrever o momento presente do setor petrolífero brasileiro e o processo que levou à aprovação do arranjo contratual da partilha. Por sua vez, os capítulos três e quatro são prospectivos, buscando antecipar problemas de coordenação futuros. Isso não significa, contudo, que se abrirá mão de uma análise do passado quando necessário. O terceiro capítulo discute de que forma a política externa pode ter um papel de destaque ao apoiar a possível materialização da política de comercialização que será implementada pela Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA). Dando continuidade aos raciocínios desenvolvidos no capítulo segundo, pretende-se demonstrar que a política externa – cuja atuação envolvendo petróleo no Brasil não é exatamente uma novidade – pode “aumentar o retorno” de todas as outras políticas analisadas. Finalmente, o quarto capítulo discute a governança do arranjo institucional da partilha de uma forma mais ampla, procurando antecipar algumas questões futuras. Uma primeira pergunta a ser respondida neste capítulo final é se o MME de fato está preparado para exercer a liderança que a lei da partilha lhe atribuiu no novo arranjo institucional. Analisa-se também que outros órgãos governamentais vão desempenhar papéis destacados nesta governança, inclusive na hipótese em que o MME não seja capaz de desempenhar o papel de liderança que lhe é previsto pela lei. Na parte final do capítulo são analisadas quatro políticas nas quais se imagina que irão surgir importantes questões de governança: industrial, meio-ambiente, macroeconômica e social.

1. MARCO TEÓRICO

O objetivo deste capítulo é apresentar o marco teórico desta dissertação, o qual embasará a elaboração dos capítulos subsequentes. Neste sentido, procede-se da seguinte maneira. A primeira seção apresenta a chamada “fratura na comunidade epistêmica”, onde se argumenta que trabalhos críticos à primazia dos mercados tem ganhado cada vez mais destaque nos fóruns econômicos e políticos do mundo. A seguir, apresenta-se “a literatura das variedades de capitalismo” como uma das mais prósperas tentativas de estabelecer uma alternativa à ortodoxia neoclássica. Esta, como se verá, está inserida em uma tradição maior de “capitalismos comparados”. Surgida a partir de um trabalho de Hall e Soskice (2001), a “literatura das variedades de capitalismo” tem recebido muitas críticas e sofreu muitas revisões desde então. Duas destas versam sobre as possibilidades da mudança institucional e sobre o papel do Estado, que são objeto da terceira e quarta seção, respectivamente. O capítulo se encerra com uma discussão sobre a governabilidade, governança e o aperfeiçoamento das capacidades estatais no Brasil contemporâneo, conceitos que são centrais para o desenvolvimento do argumento nos capítulos teóricos.

1.1 A fratura na comunidade epistêmica

Se as décadas de 1980 e 1990 foram marcadas por um consenso em torno da primazia do mercado, os últimos 15 anos foram de refinamento do debate intelectual e acadêmico na esfera internacional, acirrando-se o clima de controvérsia e o conflito de visões acerca dos rumos do desenvolvimento capitalista (DINIZ, 2010, p. 16). A consequência desse refinamento, em que as ideias críticas em relação ao pensamento monolítico tornam-se cada vez mais ouvidas, foi uma fratura na comunidade epistêmica internacional econômica e política no sentido de Haas (1997)⁶. Assim, se até

⁶ Diniz (2007, p.26) entende uma comunidade epistêmica internacional como sendo “a rede transnacional de conexões através da qual se criam e difundem novas ideias em diferentes esferas do saber”. Por seu turno, Haas (1997, p. 2-34, tradução livre) define a comunidade epistêmica como uma rede de profissionais com reconhecido *expertise* e com a capacidade de oferecer contribuição relevante para temas relacionados à formação de políticas públicas. Segundo o autor, os membros das comunidades epistêmicas internacionais seriam capazes tanto de formular de forma original as políticas como de subsidiar a tomada de decisão por parte do formulador. Mais além, Haas argumenta que as comunidades epistêmicas internacionais têm papel preponderante na formação e manutenção das instituições sociais que guiam o comportamento na esfera internacional. A razão disso seria que, com o crescimento da complexidade do sistema político internacional, maior seria o escopo de questões com o qual os tomadores de decisões teriam que lidar. Existindo uma comunidade epistêmica internacional com respostas bem formuladas para as questões envolvendo o âmbito do sistema político internacional, haveria uma tendência a que o formulador recorresse cada vez mais ao *expertise* dessa comunidade. Isso

aproximadamente 15 anos atrás os trabalhos críticos não eram as vozes dominantes no interior da comunidade epistêmica, atualmente os trabalhos de autores como Chang (2002, 2008, 2010, 2011), Crouch (2011), Evans, (2004, 2006, 2008), Hay et al. (2005), Rodrik (2011), Reinert (2007), Stiglitz (2010), Amsden (2007), dentre outros, tem sido cada vez mais trazidos para o centro do debate⁷. Esses trabalhos dedicam-se, sobretudo, a oferecer uma visão crítica sobre o processo de globalização e acerca do papel a ser desempenhado pelo Estado, criticando ainda a ideia da agenda única proposta pelo Consenso de Washington, com sua ênfase em reformas, liberalização dos preços da economia ou na abertura comercial⁸.

Existe outra maneira de entender a fratura na comunidade epistêmica internacional, concebendo a disputa de ideias dentro da comunidade epistêmica como o confronto de paradigmas sociais no sentido de Thomas Kuhn (FIORI, 2010). Para Fiori, no campo do pensamento social, que é “onde se formam e se transformam os valores, conceitos e critérios de verdade os quais as sociedades humanas utilizam para interpretar o seu passado e o seu presente, e para decodificar e responder às incertezas do seu futuro” há “paradigmas sociais” que concorrem entre si. O autor argumenta que “com o passar do tempo e das mudanças sociais, (...) estes paradigmas ‘societários’ perdem fôlego, se esclerosam, e acabam sendo superados por novas ‘visões do mundo’, mais capazes de compreender e enfrentar os desafios criados pela chegada do futuro”.

Fiori (2010a) argumenta ainda que nos últimos anos estaria em curso, na América Latina, uma transição entre “paradigmas intelectuais”, entre visões distintas acerca do desenvolvimento. O até então modelo dominante de coorte neoliberal estaria

poderia explicar a grande difusão e permanência das ideias neoliberais, uma vez que os formuladores de política de um país recorreriam as ideias internacionalmente dominantes.

⁷ Isso não significa que a ortodoxia neoclássica tenha perdido todo seu espaço. Como mostra Raghavendra (2013, p. 1), “ao contrário das demais crises do capitalismo, a recente desordem na economia global assistiu à consolidação da ortodoxia como o paradigma dominante (tradução livre)”. Por sua vez, Crouch (2011) escreve um livro inteiro sobre “A estranha não-morte do neoliberalismo”.

⁸ Após a eclosão da crise econômica mundial em 2008 e seu aprofundamento desde então, sobretudo no continente europeu, é cada vez mais influente a constatação entre influentes círculos intelectuais – engajados ou não com a elaboração de políticas – de que não basta corrigir de forma tangencial a atual trajetória desregulada e globalizada de desenvolvimento capitalista. Além disso, a recente ascensão econômica de alguns dos países do assim chamado BRIC – Brasil, Rússia, Índia e China – donde se observou resiliência maior à crise econômica, tem fornecido robusta evidência prática de que há papéis mais ativos a serem desempenhados pelo Estado e pelas políticas públicas do que aqueles que eram aceitos pela ortodoxia econômica e pela direita política. Assim, a expectativa é que essas ideias alternativas sobre a globalização e o papel do Estado, que vinham se cristalizando, passem a ter maior proeminência no plano político.

perdendo a capacidade tanto de explicar a realidade como de oferecer um projeto viável e satisfatório de futuro.

Em seu trabalho, o autor não menciona que os “paradigmas societários” não se extinguem definitivamente. Como argumenta Kuhn (2003, p.188), quando um paradigma científico deixa de ser dominante por não oferecer as respostas mais convincentes para os problemas científicos, nada impede que seus integrantes possam dedicar-se a aprimorar a pesquisa de tal maneira a retomar seu protagonismo em algum momento futuro. Neste contexto, os paradigmas rivais funcionariam como “correntes paralelas” (KWARME SUNDARAM e REINERT, 2005, p. VII, tradução livre), que competiriam pela atenção dos economistas e dos formuladores de política.

Em sua análise sobre as convenções de desenvolvimento, Erber (2008) contempla tanto a possibilidade de que paradigmas societários rivais se sucedam como a de que estes se aprimorem visando recuperar o protagonismo perdido. O autor concebe as convenções de desenvolvimento rivais como “conjunto de regras”, isto é, “agendas negativas e positivas” concebidas como uma “ordem para a transformação” (ibidem, p.2). O autor argumenta que as convenções de desenvolvimento podem absorver o conhecimento gerado pela comunidade epistêmica internacional, adaptando-o em menor ou maior grau à realidade do país. A força de uma convenção derivaria do poder político e econômico de seus membros em um dado período e dependeria de seus resultados para manter-se (ibidem). Assim, quando a convenção fosse incapaz de lidar com os problemas econômicos vigentes em dado tempo, haveria uma tendência à troca por outra. Erber argumenta ainda que uma convenção bem sucedida deve oferecer “escopo a grupos emergentes” (ibidem, p.4). Mas não haveria como, em uma sociedade complexa, agrupar a todos em uma dada convenção de desenvolvimento. Há então uma tendência a que coexistam convenções rivais que, tais como paradigmas concorrentes, se sucedem periodicamente. Quando destituídas de protagonismo, estas podem procurar adequar-se à problemática a qual não foram capazes de oferecer resposta satisfatória (ibidem).

Pode ser citado como exemplo recente de “paradigma societário” ou de “convenção de desenvolvimento” em ascensão o assim chamado “novo desenvolvimentismo”, que tem na figura de Luiz Carlos Bresser-Pereira seu protagonista intelectual. Seu artigo “Do antigo ao novo desenvolvimentismo na América Latina” (2009, 2010), que foi publicado em várias ocasiões, faz uma espécie de

“acerto de contas” com o antigo desenvolvimentismo e com a ortodoxia neoclássica, esta última surgida a partir dos anos 1970⁹. Neste movimento de reciclagem de ideias em que, de certa forma, prevalece uma posição intermediária¹⁰, o “novo desenvolvimentismo” de Bresser-Pereira se adequaria melhor a um momento político e econômico em que não há muito espaço na arena política para voltar às ideias do antigo desenvolvimentismo, nem tampouco se pretende recuar às fracassadas ideias pró-mercado da escola neoclássica e daquelas que se seguiram¹¹.

Finalmente, outra possibilidade é tentar conciliar em um mesmo paradigma de análise maneiras rivais de conceber as economias políticas e o desenvolvimento econômico. O auge dessa tentativa é a literatura das variedades de capitalismo tal como concebida inicialmente por Hall e Soskice (2001, 2009) que, em um mesmo paradigma, acomodam um modelo menos liberal de capitalismo – o alemão - e um mais parecido com a tradição neoclássica – o norte-americano (PECK E THEODORE, 2007, 751). Beckert (2002) chamaria essa abordagem de “weberiana”. Isto é, no limite, trata-se de um projeto de comparar dois tipos ideais de capitalismo. Será visto na seção seguinte que essa literatura tem muitos antecedentes teóricos e que faz parte de uma tradição maior de “capitalismos comparados”, onde se destaca também a escola da regulação francesa.

⁹ Mas há também críticas a essa abordagem. Fiori (2010b) critica enfaticamente o que chama de “agenda neo-desenvolvimentista”. Para ele, esta “acaba repetindo os mesmos erros teóricos do passado e propondo um conjunto de medidas ainda mais vagas e gelatinosas do que já havia sido a ideologia nacional-desenvolvimentista dos anos 50.” Na sua opinião, o neo-desenvolvimentismo seria um “pastiche de propostas macroeconômicas absolutamente ecléticas”. Fiori duvida da factibilidade da proposta de fortalecer, simultaneamente, “o estado e o mercado; a centralização e a descentralização; a concorrência e os grandes “campeões nacionais”; o público e o privado; a política industrial e a abertura; e a política fiscal e monetária. Finalizando, o autor argumenta que não se esclarece em nome de quem o Estado é fortalecido no neo-desenvolvimentismo, de tal maneira que a questão central do poder e dos interesses contraditórios entre classes e nações teria sido deixada de lado.

¹⁰ Alguns exemplos de posições intermediárias do “novo desenvolvimentismo” que lhe atribuem um aspecto de “terceira via”: admite a necessidade de política industrial, mas com reservas; o Estado deve ser atuante, mas de forma menos intensa do que no antigo desenvolvimentismo; e aceita a problemática da inflação, muito cara à ortodoxia.

¹¹ Caminho similar teria percorrido o “pós-consenso de Washington” de Stiglitz, que se segue ao seu “*information-theoretic approach*”. Segundo Fine (2006), a crítica que este autor faz à ortodoxia é no mínimo parcial. Mesmo admitindo a existência de falhas de mercado que demandam a atuação do Estado para corrigi-las, o autor não se livra do núcleo central da economia neoclássica, qual seja, a premissa do homo economicus racional maximizador. Não obstante, o autor admite que o comportamento maximizador é constrangido pelos limites cognitivos informacionais dos indivíduos. Dessa maneira, argumenta Fine (ibidem, p.15), o paradigma de economia do desenvolvimento que se segue após a crítica de Stiglitz prosseguiria em bases muito similares às da ortodoxia neoclássica, desconsiderando todo um rico histórico teórico acumulado até então. Neste sentido, o “pós-consenso de Washington” faz também um acerto de contas com a economia neoclássica e torna-se mais adequado ao atual contexto, onde a intervenção do Estado é menos mal vista que até a metade da década passada.

1.2 A literatura das Variedades de capitalismo

A literatura das variedades de capitalismo tal como é apresentada em Hall e Soskice (2001, 2009) possui antecedentes teóricos muito antigos. Segundo Streeck (2010a, p.10), Karl Marx, que é considerado um dos primeiros teóricos da convergência capitalista, já reconhecia em alguma medida as diferenças entre capitalismo nacionais. Neste sentido, o autor diferencia “Marx, o teórico do capitalismo” de “Marx, o historiador econômico” (ibidem, tradução livre). Se para o primeiro o capitalismo era idêntico em toda a parte, para o segundo as formas como se davam a acumulação primitiva do capital eram distintas nas diferentes nações. Para Van der Pijl (2009, p. 114), os argumentos de Polanyi referentes ao duplo movimento¹² apontariam em direção similar: “como cada sociedade resolve os problemas resultantes da expansão do mercado e da concomitante expansão da proteção social em direção a áreas sensíveis da terra, do trabalho e da moeda de formas distintas, confrontamo-nos não com um, mas com muitos capitalismo” (ibidem, tradução livre).

Mesmo com a força avassaladora das teorias sobre a convergência neoliberal, Jackson e Deeg (2006) argumentam que desde os anos 1980 ganhou força a convicção de que diferentes variações ou sistemas de capitalismo poderiam ter um bom desempenho econômico. Principalmente a partir dos anos 1990 surgiram uma série de trabalhos que procuraram sistematizar teoricamente essas diferenças nacionais, que fazem parte de uma tradição que Jackson e Deeg chamam de “capitalismo comparados”. Os autores, que empreenderam o monumental trabalho de “comparar os capitalismo comparados” argumentam que cada abordagem agruparia uma série de “*building blocks*”¹³ de acordo com os objetivos da análise e da ênfase teórica. Alguns dos autores que se destacam na tradição dos capitalismo comparados são: Esping-Andersen (1990)¹⁴; Albert (1991)¹⁵; Hampden-Turner e Trompenaars (1994)¹⁶; Whitley (1999) e Morgan, Whitley e Moen (2005)¹⁷, Fligstein (2001)¹⁸ e Amable (2003).

¹² Para Streeck a imagem do desenvolvimento capitalista procedendo através de um “duplo movimento” pode ser resumida na “batalha entre forças ou tendências de mercantilização e de desencaixe das transações de mercado, de um lado, e as de contenção da mercantilização, ou reincorporação e reconstrução social, de outro” (STREECK, 2010a, p.37, tradução livre)

¹³ Jackson e Deeg destacam sete “*building blocks*”: Sistemas financeiros, governança corporativa, relações industriais, construção de habilidades, organização do trabalho, Estado de bem-estar, inovação. Nada impede considerar outros, como o Estado.

¹⁴ Esping-Andersen (1990), que dá grande ênfase à questão do Estado de bem-estar, é um dos pioneiros na tradição dos capitalismo comparados. Segundo Van der Pijl (2009, p. 139), o autor documenta como nos Estados Unidos, Alemanha e Suécia teriam surgido, de forma evolucionária, três formas distintas de

Como se constatará nos capítulos subsequentes, é importante mencionar ainda a perspectiva dos “Sistemas Sociais de Inovações e Produção”, proveniente da escola francesa da teoria da regulação. Segundo Boyer (2009), cinco modos institucionais¹⁹ distintos agrupar-se-iam de diversas formas, configurando modos de regulação²⁰. Estes, por seu turno, seriam aplicáveis a distintos regimes de acumulação, os quais regulariam²¹. Neste sentido, a teoria da regulação pretende fazer análises de longo prazo sobre as transformações do capitalismo, analisando os motivos que levam às transições entre regimes de acumulação. O exemplo emblemático de transformação analisado por essa escola é do regime fordista para o pós-fordista. Em perspectiva teórica similar, Jessop (2002) descreve a transição de um “estado keynesiano de bem-estar social” para um “schumpeteriano de competição”.

ordenar a seguridade social. Enquanto na Suécia o Estado seria muito engajado na busca desse objetivo, na Alemanha existiria um modelo corporativista. Finalmente, nos Estados Unidos predominaria uma modalidade privada.

¹⁵ Em “Capitalism against capitalism”, Albert (1991) antecipa e define alguns dos temas centrais da literatura das variedades do capitalismo (STREECK, 2010a). O autor divide o mundo em dois campos: de um lado a “Renânia”, que incluiria a Alemanha e o Japão; de outro a “Anglo-América”. Ele teria profetizado ainda que o maior dinamismo e atratividade cultural do modelo norte-americano de cunho neoliberal tomaria o espaço das demais variedades.

¹⁶ Hampden-Turner e Trompenaars, procedentes do campo teórico da administração de empresas, expandem a análise de Albert, e comparam sete “culturas capitalistas”: Estados Unidos, Grã-Bretanha, Alemanha, Holanda, Suécia, França e Japão (VAN DER PIJL, 2009, p.139)

¹⁷ Whitley (1999) e Morgan, Whitley e Moen (2005) desenvolveram a perspectiva dos “National Business Systems”. Segundo Hancké (2009, p.12) essa perspectiva organiza a diversidade em sistemas capitalistas ao redor de duas dimensões: a oferta de capital e a relação entre a administração e os trabalhadores. Os autores identificam seis constelações distintas: Sistema de negócios fragmentado, Sistema de negócios industrial distrital coordenado, Sistemas de negócios compartimentados, Grandes firmas, Sistemas de negócios colaborativos e Sistemas de negócios altamente coordenados.

¹⁸ Em “The Architecture of Markets”, Fligstein (2001) argumenta que quando um país passa a integrar o modo de produção capitalista, constrói determinadas regras sobre o funcionamento dos mercados, como por exemplo sobre direitos de propriedade, governança, regras de intercâmbio, e assim por diante (ibidem p. 36). Neste sentido, o balanço de poder no momento de criação dos novos mercados explicaria a persistência e as diferenças de capitalismo nacionais. Fligstein cita seis tipos de configurações de domínio possíveis: Estado como *rent seeker*, capitalistas, trabalhadores, coalizão entre Estado e capitalistas, coalizão entre trabalhadores e Estado, coalizão entre trabalhadores e capitalistas. Ainda, o autor argumenta que essas configurações não são eternas, mas “traçariam o caminho para a interpretação das crises econômicas e políticas subsequentes” (ibidem, tradução livre).

¹⁹ Relação salarial, formas de concorrência, relação monetária, Estado e inserção internacional

²⁰ Boyer (2009) aponta sete distintos modos de regulação, mas admite a existência de outros, dependendo da maneira como se agrupam os modos institucionais: regulação à moda antiga, regulação típica do século XIX, regulação do período entre-guerras, regulação monopolista do pós-guerra, regulação do acirramento da concorrência, regulação dominada pela terceirização, regulação dominada pela financeirização.

²¹ Os indicados por Boyer (2009) são: regulação extensiva com regulação da concorrência – relativo à Inglaterra do século XIX-, regulação intensiva sem consumo de massa – relativo ao período entre guerras -, regulação intensiva com consumo de massa – fordismo-, regulação com aprofundamento das desigualdades – o modelo atual.

De acordo com Leopoldi, Mancuso e Iglecias (2010, p.22), com a crise do modelo neoliberal, a ideia de que há “variedades de capitalismo” - isto é, de que haveria distintas trajetórias possíveis para o desenvolvimento capitalista - passou a ganhar cada vez mais destaque. Neste diapasão, consolidou-se como vertente central dessa literatura o trabalho de Hall e Soskice (2001, 2009) os quais, como foi dito anteriormente, tentam agrupar numa só perspectiva teórica uma variedade de capitalismo liberal com uma do tipo mais concertado.

Os autores propõem uma divisão binária, em que contrapõem dois tipos ideais de regimes de produção - as economias liberais de mercado, doravante *LMEs* -, e as economias de mercado coordenadas, doravante *CMEs* (DINIZ, 2007, p.46). O exemplo paradigmático do primeiro seriam os Estados Unidos, já do segundo a Alemanha.

O ponto de partida da análise, segundo os autores, é a firma. Por isso, os textos fundadores da abordagem das variedades de capitalismo são considerados textos de nível “micro” e “médio” (LEOPOLDI, MANCUSO e IGLECIAS, 2010, p. 22). Para Schmidt (2005, p. 106), que situa o texto de Hall e Soskice (2001, 2009) na tradição histórico-institucionalista, a ênfase na firma por parte desses autores teve como um dos seus objetivos superar a dificuldade dessa corrente de explicar a “*human agency*”²², dada sua ênfase nas estruturas. Estes buscariam, assim, micro-fundamentos para o institucionalismo histórico.

Os autores tem uma visão relacional da firma, aplicando conceitos como “*core competency*” ou “*dynamic capability*”²³ (HALL e SOSKICE, 2009, p.25). Para manterem-se lucrativas, as empresas precisariam desenvolver uma série de competências e capacidades na relação com os demais atores do seu campo. Para Streeck (2010a, p.26) as *LMEs* e as *CMEs* divergiriam de acordo com a forma como as empresas coordenam as relações com seus fornecedores, trabalhadores, credores, acionistas, clientes, sindicatos, governos, entre outros.

As duas tipologias de capitalismo possuem cinco esferas institucionais: relações industriais, treinamento vocacional e educação, governança corporativa, relações inter-firmas e a relação entre trabalhadores e a firma. Surgem daí as complementariedades institucionais, onde as instituições são consideradas complementares quando a presença

²³ Para uma descrição detalhada desses conceitos ver Teece e Pisano (2003).

de uma (ou sua eficiência) aumenta o retorno da outra (HALL E SOSKICE, 2009, p. 17). Essas complementariedades institucionais são diferentes em cada tipologia de capitalismo. Nos Estados Unidos, por exemplo, relações mais flexíveis entre trabalhadores e a firma são complementares a relações mais financeirizadas no âmbito da governança corporativa, onde a firma obtém seu financiamento. Na Alemanha, ideal-tipicamente essas duas relações seriam mais concertadas. Naquela economia política a esfera do financiamento empresarial não seria tão financeirizada e a relação da firma com seus funcionários, menos flexível. Quanto mais essas esferas institucionais se complementarem, o que revelaria o atributo de coesão interna, maior a propensão ao sucesso econômico da economia política. Tanto as esferas institucionais como as complementariedades institucionais configurariam a “armadura institucional” de cada tipologia de capitalismo (HANCKÉ, 2009, p. 3-4). Embora Hall e Soskice (2009) considerem que as duas tipologias podem ter uma trajetória de sucesso, eles argumentam que, em termos de inovação, as LMEs se saem melhor no que tange as inovações radicais, ao passo que o segundo tipo se destacaria na gestação de inovações incrementais. Neste sentido, as duas tipologias configurariam também “vantagens institucionais comparativas”, que teriam permitido às firmas instaladas em diferentes economias especializarem-se em atividades diferentes.

De uma forma geral, a abordagem das variedades de capitalismo fornece um instrumental para pensar o capitalismo além do argumento da convergência neoliberal (HANCKÉ, 2009, p.5), estabelecendo uma “contra narrativa analiticamente plausível às visões mono-cromáticas da globalização” (PECK e THEODORE, 2007, p. 765, tradução livre). Os autores argumentam também que, em face do discurso pró-mercado dominante, este referencial teórico chamou a atenção para que os sistemas econômicos, bem como as suas transformações, são socialmente inseridos. Mais além, permite que se pense além das estruturas binárias – estatismo vs. mercado ou desenvolvimentismo vs. neodesenvolvimentismo – alçando-se ao primeiro plano a análise das distinções entre regimes produtivos dentro das nações (DINIZ, p. 2007, p. 45).

Não obstante, para alguns autores esse paradigma teórico possui fraquezas, donde desde seu início se lhe atribui uma extensa agenda de possíveis correções e aperfeiçoamentos. Neste sentido, foi escrito um extenso volume intitulado “Debating Varieties of Capitalism”, editado por Bob Hancké (2009), no qual se republicou o

trabalho original de Hall e Soskice (2001), que veio acompanhado de uma série de trabalhos que propõem extensões e complementos à agenda.

No topo da agenda de possíveis correções e aperfeiçoamentos à literatura das variedades de capitalismo encontra-se a inserção de outras tipologias de capitalismo, onde talvez o primeiro passo tenha sido dado por Vivien Schmidt. A autora argumenta que “embora a divisão binária seja altamente sedutora em função da sua parsimônia, esta pode ser considerada excessivamente reducionista” (2007, p. 3, tradução livre). Avaliando o esforço de criar novas tipologias, Hancké (2009, p.15) argumenta que um dos problemas que surgem é que, no limite, qualquer país poderia ter uma variedade de capitalismo próprio. Ele questiona então se o ganho de um rigor analítico maior com essa maior especificação dos tipos compensaria uma eventual perda de robustez empírica. Argumentando que a firma não necessariamente deve ser considerada o eixo central da economia, Schmidt (2007, p. 4) acrescenta uma terceira variedade, as assim chamadas “*State-influenced market economies*”, doravante SMEs, cujo exemplo paradigmático seria a França.

Por seu turno, Molina e Rhodes (2007, *apud* HANCKÉ, 2009, p.15) incluem as “*Mediterranean Market Economies*”, doravante MMEs, em que o Estado seria crucial por causa da fraqueza dos demais tipos econômicos de coordenação e governança. Por isso, este compensaria essas falhas nos mecanismos de coordenação, que poderiam atrasar o desenvolvimento econômico, através da regulação e através do suporte das instituições.

Hancké, Rhodes e Thatcher (2009, p. 290-1) fazem o exercício de compilar as quatro variedades cruzando as duas formas que a relação entre o Estado e lado da oferta na economia podem ter – intervencionista e reguladora – com o tipo de organização dos interesses baseados em classe – fragmentado ou organizado. A França passa a ser o protótipo de país em que o Estado é intervencionista e em que os interesses baseados em classes são fragmentados. Por seu turno, países como a Espanha e a Itália são variedades de capitalismo em que o Estado é intervencionista e os interesses são organizados. Já o modelo liberal - LMEs – passam a ser caracterizados como possuindo Estados reguladores e interesses fragmentados. Finalmente, as CMEs são descritas como possuindo Estados reguladores e interesses organizados.

Uma segunda crítica muito encontrada ao modelo das variedades de capitalismo é em relação à “pureza” das quatro variedades de capitalismo²⁴. Por exemplo, questiona-se a associação feita por Hall e Soskice (2001, 2009) de que em LMEs haveria necessariamente um ambiente melhor para inovações radicais, enquanto que as CMEs seriam melhores nas incrementais (HANCKÉ, 2009, p.11). O padrão de inovação poderia divergir inclusive entre países da mesma tipologia, como aponta Crouch (2009, p. 79-80) no caso das LMEs anglo-saxãs. Ademais, tanto em LMEs como em CMEs poderiam existir tanto firmas com relações trabalhistas flexíveis como com relações trabalhistas mais concertadas (*ibidem*, p.82). Da mesma maneira, nem todas as firmas norte-americanas fariam uso extensivo dos mercados de capitais, assim como muitas firmas alemãs podem perfeitamente recorrer ativamente a esses mercados. Finalmente, de acordo com o autor, nas LMEs nem sempre o Estado pode ser considerado como sendo fraco ou ausente. Nos Estados Unidos sob o neoliberalismo, aponta Crouch (2009, p.89), existe um poderoso setor militar em que o Estado tem papel central em coordenar o avanço tecnológico, fomentando e mantendo uma ampla rede de empresas fornecedoras e pesquisadoras. Esse tipo de exemplo ilustra que a previsão de como seria uma LME adviria de uma visão de mundo muito particular à análise neoclássica, que seria transplantada sem grande aderência empírica para a análise das variedades de capitalismo (CROUCH, 2009, p.78; PECK e THEODORE, 2007, p. 751). Reduzir-se-ia o paradigmático caso norte-americano a um “locus (...) de relações primitivas de mercado (...) em que os sistemas de mercado funcionariam por conta própria, sem uma pesada regulação” (PECK e THEODORE, 2007, p. 751, tradução livre). De fato, como explicam os autores, uma economia como a americana não é menos dependente de “condições extraeconômicas” e de “instituições acessórias”. Assim, parece apropriado, seguindo Becker (2007, p. 276), conceber as variedades de capitalismo como sendo tipos ideais. Muito embora seja possível encontrar elementos institucionais que à primeira vista não caberiam em um determinado molde de capitalismo, a variedade em questão seria em essência mais ou menos liberal que a outra, por exemplo.

²⁴ Vale recordar que grande parte do livro “Chutando a Escada”, de Chang (2002), se dedica a demonstrar que países em que o Estado era considerado fraco este teve papel destacado na fase inicial do desenvolvimento econômico, sobretudo no século XIX. Naquela época este teria fomentado ativamente a economia, protegendo a indústria nascente através de tarifas, por exemplo. Por sua vez, o argumento central do livro “The Making of Global Capitalism, de Panitch e Gindin (2012), é de que o Estado americano teve papel destacado inclusive na formatação da atual ordem capitalista mundial. Os autores demonstram que esta é produto não da vitória dos mercados livres e desregulados, mas da atuação deliberada das burocracias públicas daquele país.

Uma **terceira crítica** à literatura das variedades de capitalismo versa sobre o tema das complementariedades institucionais e sua coerência. Esse tema é tratado por Kenworthy (*apud* HANCKÉ, 2009, p. 10), para o qual a coerência institucional não é o fator primordial para explicar o desempenho macroeconômico das nações. Segundo o autor, o desempenho de países híbridos poderia ser tão bom quanto, inclusive melhor do que o dos tipos puros (*ibidem*). Segundo Peck e Theodore (2007, p. 755) essa crítica diz respeito também ao fato de que as características institucionais de uma economia nacional, ao contrário do projeto de Hall e Soskice (2001, 2009) podem coexistir em uma situação de desequilíbrio. Recordando Hall e Soskice, as complementariedades institucionais emanam da possibilidade de instituições complementares aumentarem o retorno uma da outra (2009, p. 17), o que geraria uma espécie de equilíbrio, nos moldes da economia neoclássica (PECK e THEODORE, 2007, p. 754). Quando ocorresse um choque externo que as afetasse, os atores da economia política restaurariam o equilíbrio institucional anterior (PECK e THEODORE, 2007, p. 753). Entretanto, os autores argumentam que a existência de atores estratégicos pode mobilizar recursos para impor ou defender uma ordem não ótima, ineficiente ou pouco igualitária (p. 755).

Por seu turno, Amable defende que as instituições devem ser concebidas como “equilíbrios econômicos e políticos que compreendem tanto compromissos políticos como regras funcionais” (*apud* JACKSON e DEEG, 2006, p. 26, tradução livre). Para o autor, as instituições teriam como propósito primordial resolver problemas de coordenação entre atores com poderes e interesses diferentes (AMABLE, 2003, p. 7-11). Dessa maneira, as configurações institucionais refletiriam as preferências do bloco politicamente dominante. Esse desequilíbrio de forças imporá um limite político à implementação e manutenção de complementariedades institucionais.

Por sua vez, Becker (2007, p. 279-281) defende a perspectiva dos sistemas abertos. Para o autor, as economias nacionais e suas instituições não se formaram segundo algum plano deliberado. Por outro lado, há pressões externas e internas para que as características institucionais se organizem de forma sistêmica e funcional, o que possibilitaria a existência, em algum grau, de complementariedades institucionais. No plano interno, isso seria necessário, por exemplo, para manter algum nível de emprego; no plano externo, para manter a competitividade vis-à-vis a concorrência global. Não seria possível saber de antemão o que é funcional ou não, somente *ex post*, através de algum tipo de medição. Não obstante, para Becker o fato de uma organização

institucional sistêmica e funcional ser desejável não significa que esta será alcançada; inclusive por que alguns dos atores, donde se destacam as grandes corporações, possuiriam objetivos próprios, que transcenderiam a busca por uma coerência institucional. Neste sentido, dentro da perspectiva dos sistemas abertos a mudança institucional pode se processar de tal maneira a configurar um desastre ou um caso de sucesso, sendo limitada ainda pela dependência da trajetória em relação a desenvolvimentos anteriores.

Finalmente, é muito importante mencionar a perspectiva de Crouch (2005) sobre as complementariedades institucionais. Para o autor, é empiricamente muito mais relevante falar em instituições complementares quando em uma dada economia nacional uma instituição mais sólida “apoia” o funcionamento de outra mais frágil. Dessa forma, a obtenção de retornos crescentes através da interação institucional não necessariamente é recíproca, como o argumentam Hall e Soskice (2001, 2009).

A **quarta** e última crítica à abordagem das variedades de capitalismo a se destacar aqui é em relação a uma suposta insensibilidade para admitir a existência de traços comuns do capitalismo nas diferentes variedades de capitalismo. Para Heyes, Lewis e Clark (2012, p.2) essa abordagem não teve muito a dizer sobre a crise econômica e sobre as similaridades das soluções apresentada pelos diferentes governos. Neste sentido, argumentam os autores, não haveria o conceito de capital ou de capitalistas na abordagem das variedades de capitalismo, somente o de firmas. Ignorar-se-ia, assim, a forma como o capital é acumulado, particularmente no setor financeiro. Para eles, esse processo ocorreria de forma muito similar nas diversas modalidades nacionais de capitalismo. Assim, a “facção financeira do capital” atuaria de forma análoga nos diferentes países no sentido de influenciar a atuação governamental, desobstruindo barreiras legais e regulatórias à sua expansão. Isso explicaria então o porquê de muitos países terem adotado ações similares, em geral de cunho ortodoxo, em resposta à crise.

Vale a pena citar também Altvater (2012, p. 106-7). O autor argumenta que no âmbito das variedades de capitalismo os diferentes trabalhos empreendem exercícios de comparar como se comportam em diferentes nações a dicotomia entre capital/trabalho, os sistemas monetários, as políticas ambientais, as relações internacionais, os sistemas de regulação política, e assim por diante. Por outro lado, persistiria em todas essas

variantes um núcleo central do capitalismo, que englobaria elementos como a manutenção da propriedade privada sobre os meios de produção, a extração da mais-valia do trabalho e a produção de produtos para a extração da mais-valia. A rigor, pode-se objetar que em diferentes variedades de capitalismo até esses “elementos do capitalismo” são regulados de formas distintas²⁵.

Investindo grande capacidade analítica na superação desse problema da abordagem das VOC, podem ser citadas duas promissoras perspectivas: tanto a de Peck e Theodore (2007), na tradição da economia geográfica, como a de Streeck (2009a, 2009b), escrevendo na do institucionalismo histórico.

Os primeiros, que partem da constatação de que a literatura das variedades de capitalismo tem muito a dizer sobre a variedade, mas pouco sobre o capitalismo (PONTUSSON, 2005, p. 164), sugerem uma agenda em que se estudariam “capitalismos variegados”. Buscar-se-ia a construção de teorias institucionalistas sobre o porquê do desenvolvimento desigual do capitalismo, atentas para padrões e trajetórias macroeconômicos e para processos de longa duração. Este projeto focaria menos nas “ilhas de práticas econômicas emergentes” e mais nas formações estruturais, nas “convenções extra-locais” e nas relações padronizadas existentes entre capitalismo locais (PECK e THEODORE, 2007, p. 740, tradução livre). Para Streeck (2009a, p. 39), o conceito de “capitalismo variegado” serviria não ao propósito de renegar as diferenças, mas para situá-las em um contexto de interdependência econômica e política, identificando ainda regularidades. Essas regularidades, citando novamente Heyes, Lewis e Clark (2012), poderiam ser explicadas em algum grau pelos traços comuns da acumulação do capital.

Já o segundo objetiva explicar o porquê das mudanças institucionais no capitalismo alemão, que acredita apontarem para uma liberalização (2009a, 2009b, 2010b). Como se verá a seguir, para tal o autor se afasta de explicações funcionalistas

²⁵ Uma passagem de Hirsch (2010), que escreve na tradição da teoria da regulação, ilustra muito bem como supostas “leis do capitalismo” podem ser reguladas de formas distintas em diferentes modos de regulação. Ele afirma que a existência da “lei da queda tendencial da taxa de lucro”, cujo resultado pode ser uma crise do capitalismo, que resulta em coerção para que se reorganizem as condições técnicas, sociais e políticas de produção, não implica necessariamente em um desenvolvimento linear da crise (p. 210-1). Diferentes nações podem apostar em estratégias distintas para sair de uma crise desse tipo: exportar capital para espaços até então não penetrados pelo capitalismo; destruir capital por meios de processos de desvalorização subvencionados pelo Estado; reduzir salários; e apostar na transformação técnica dos processos produtivos. Neste sentido, há duas direções possíveis para a expansão do capital: interna e externa (p. 211).

para a mudança institucional, abordando uma análise histórica de longo prazo. Movendo-se nesse terreno, o autor conclui que a mudança na variedade de capitalismo alemã atrela-se ao desenvolvimento capitalista de longo prazo, de tal maneira que o que se convencionou chamar de CME em realidade seria uma fase histórica e transitória do capitalismo, e não o seu devir (STREECK, 2009a, p.19). Em um passo seguinte, o autor empreende extenso projeto de apontar não somente as variedades, mas também o que chama de “comunalidades” do capitalismo (*ibidem*, p.1, tradução livre). Ele apresenta uma lista de 17 elementos²⁶ recorrentes que caracterizariam a o funcionamento das instituições em uma economia política capitalista (STREECK, 2010b, p.12). Em um sentido *polanyiano*, estes elementos estariam necessariamente inseridos em elementos não capitalistas da sociedade. Há de se comentar que, definindo essa lista de traços da ordem capitalista como um tipo ideal, nada impede que, em diferentes economias nacionais, estas apareçam de forma variegada.

As duas próximas seções desenvolvem outros dois pontos que podem ser pensados como complementos à agenda da literatura das variedades de capitalismo tal como em Hall e Soskice (2001, 2009): a possibilidade da mudança institucional e o papel do Estado.

1.3 Instituições e mudança institucional

Além das quatro críticas que suscitam a possibilidade de extensões à abordagem VOC, nesta seção apresenta-se uma quinta: trata-se da possibilidade de que ocorra mudança institucional. Questiona-se assim o fato de, na análise de Hall e Soskice (2001, 2009) as duas variedades de capitalismo consideradas – LMEs e CMEs – sejam pensadas de forma relativamente “estática”, não sujeitas à mudança institucional. O objetivo desta seção é analisar a possibilidade de que ocorra mudança institucional em um ou mais setores de uma economia política, ressaltando ainda que a essa possibilidade estão impostos certos limites. Na primeira parte desta seção é analisado como os textos básicos deste paradigma consideraram a questão da mudança

²⁶ Os 17 elementos, comuns a uma ordem capitalista, apontados por Streeck (2010b, tradução livre) são: ganância legitimada, cinismo institucionalizado, déficit moral, super-norma não tradicionalista, dotação diferenciada das classes com capacidades de “agency”, recompensas ilimitadas, maximização do ganho ao invés da minimização do esforço, competição privilegiada em detrimento da solidariedade, dois tipos de instituições, desenvolvimento capitalista como expansão de mercados, mercantilização do futuro, indispensabilidade do crescimento, substituição da provisão política pela provisão através do mercado, preços livremente flutuantes desestabilizantes das estruturas sociais, espaço social para egoísmo racional e política virada ao avesso.

institucional, com ênfase em Hall e Soskice (2001, 2009) e Hall e Thelen (2009). A seguir, é apresentada a forma como a mudança institucional é concebida no institucionalismo histórico. Finalmente, é feita breve menção à forma como a mudança institucional é pensada no institucionalismo discursivo de Schmidt (2005, 2007). Em função do limitado espaço, não será possível aqui lançar um olhar sobre outras importantes visões sobre a mudança institucional, tais como: Chang e Evans (2005), Chang (2010), Evans, (2006); na perspectiva de Carlos Medeiros (2012); e na visão de Carlota Perez (2003).

1.3.1. A mudança institucional em Hall e Soskice

A análise sobre mudança institucional em Hall e Soskice (2001, 2009) possui algumas similaridades com as do institucionalismo racional. Nesta abordagem – que para Fine e Milonakis relutaria em se afastar da tradição neoclássica - a mudança é pensada em termos de equilíbrio (2009, p. 48). Um autor como Aoki (2007, *apud* FINE e MILONAKIS, p.18) admite a possibilidade da mudança institucional quando ocorressem choques exógenos. Não obstante, a mudança se daria de acordo com a dotação inicial de possibilidades de ação existentes naquela economia política, onde os atores encontrariam um equilíbrio similar.

Por sua vez, Hall e Soskice (2009, p. 68) concebem as economias nacionais como sistemas sujeitos a choques externos, provenientes de mudanças tecnológicas, de novos produtos, e assim por diante. Como para esses autores a firma é o centro da análise, espera-se que estas buscarão responder aos choques externos readequando suas práticas, buscando restaurar a vantagem institucional comparativa. As firmas buscarão a ajuda do governo, cujo papel seria o de restaurar a coordenação que existia entre as complementariedades institucionais antes dos choques externos. Diante disso, Hall e Soskice (*ibidem*, p. 68-70) acreditam então que a) as instituições e práticas na economia podem mudar; b) a mudança em uma esfera pode desencadear mudanças em outra; e c) por outro lado, a existência de complementariedades institucionais constitui desincentivo à mudança. Baseando-se na experiência histórica de choques anteriores, os autores entendem que as economias nacionais possuem as ferramentas para restaurar o equilíbrio institucional, de tal maneira que a mudança institucional ocorra em equilíbrio. Neste sentido, para Boyer (2005, p.29) na abordagem das variedades de capitalismo a “arquitetura institucional” possui o atributo de relativa invariabilidade no longo prazo.

Segundo Hall e Thelen (2009), a mudança institucional na perspectiva de Hall e Soskice (2001, 2009) resultaria em que a economia política navegasse constantemente de um equilíbrio para o próximo sem, no entanto, perder as suas características centrais (HALL e THELEN, 2009, p. 258). Contudo, os autores argumentam que não se pode considerar que a mudança institucional ocorre somente em decorrência de choques externos; poder-se-ia identificar também um elemento deliberado endógeno às instituições, bem como um não deliberado derivado dessas decisões endógenas às instituições (*ibidem*, p. 259). Na passagem seguinte, os autores admitem que os governos possam ter importância decisiva na pressão por mudança institucional, mas enfatizam que o papel das firmas é igualmente importante. Na verdade, para eles, o processo que leva à mudança institucional poderia ser caracterizado como sendo interativo, onde as firmas reagiriam às decisões do governo e vice versa. Ademais, firmas e governos reagiriam de forma autônoma em relação aos vetores que podem gerar mudança institucional (*ibidem*, p. 260). Não obstante, o vetor central para a mudança institucional seria o ímpeto reformativo governamental, em que alguns segmentos do capital seriam pivotais. Neste sentido, a mudança institucional seria um “processo de contínuo ajuste mútuo infringido por questões distributivas” (*ibidem*, p. 264, tradução livre) Mais adiante, os autores argumentam que o possível alcance da liberalização de uma economia nacional é limitado, uma vez que não necessariamente todas as dimensões de uma economia nacional estariam sujeitas na mesma medida a essa transformação. Ademais, a liberalização pode assumir significados diferentes em países diferentes, de tal maneira que o termo “convergência” se esvazie de capacidade explicativa (*ibidem*, p. 267). Assim, as mudanças institucionais não teriam “apagado a distinção central entre as CMEs e as LMEs”. Para Hall e Thelen as mudanças poderiam constituir novos desenvolvimentos nas formas de coordenação sem representar, contudo, seu colapso (*ibidem*, p. 268).

1.3.2 A dependência da trajetória e a mudança institucional no institucionalismo histórico

Schmidt (2005, p. 115) argumenta que um dos problemas inerentes ao institucionalismo histórico é que sua lógica de explicação, a dependência da trajetória, é estática. Em outras palavras, seria baixa a sensibilidade para mudança institucional neste tipo de institucionalismo. Vale ressaltar que o se chama de institucionalismo histórico na verdade é uma amalgama de várias correntes teóricas bastantes distintas

entre si. Assim, se a autora refere-se somente a “dependência de trajetórias” como em North, provavelmente tem razão. Como mostra Lanzara, “o conceito de ‘dependência das trajetórias’ é frequentemente definido segundo a noção imprecisa de que os acontecimentos passados predeterminam as ocorrências futuras. Em sua versão mais aproximada à literatura do desenvolvimento econômico, assume-se que, uma vez fixada uma dada trajetória de desenvolvimento, torna-se difícil reverter seu curso de ação futuro (2011, p. 94-95)”. Citando North (1991), o autor argumenta que nessa perspectiva as mudanças ocorreriam incrementalmente através de um processo de “equilíbrio pontuado”, estando limitadas por longos períodos de continuidade (LANZARA, 2011, p. 94-95). Nessa perspectiva, pode-se defender que é correto o argumento de Schmidt sobre o caráter estático do institucionalismo histórico.

No entanto, a alusão a outros autores muda completamente a figura. O primeiro destes é Ebbinghaus (2005, p. 5), o qual, após criticar o que chama de “dependência da trajetória determinista”, propõe alternativamente uma “dependência da trajetória não determinista”. A primeira vertente de dependência da trajetória, por ele chama também de “*trodden trail*”, possuiria quatro características, compiladas por Arthur (1994, *apud* ACKERMANN 2001): (I) probabilidades idênticas de ocorrer o fenômeno no início do processo dependente da trajetória; (II) o caminho escolhido é maciçamente aceito pelos participantes, gerando uma espécie de “efeito-clube”; (III) o caminho é “bloqueado” em função da incidência de custos afundados, incorridos pelos agentes quando de sua aceitação; e (IV) o caminho escolhido é potencialmente ineficiente. Segundo Ebbinghaus (2005, p.11), outra característica da “dependência da trajetória determinista” é que a mudança institucional só se processa através de choques exógenos; isto é, os agentes seriam incapazes de mudar de trajetória por conta própria.

Neste sentido, o autor propõe a supracitada “dependência da trajetória não determinista”, em que haveria maior possibilidade de mudança institucional. Para ele, as instituições emergiriam em junções críticas em que, estruturados pelas escolhas anteriormente feitas, atores estratégicos estabelecem novas regras. Na fase seguinte, essas escolhas são institucionalizadas. Os atores dariam “*feedback* positivo” àquela escolha, conferindo-lhe aceitação institucional e legitimidade. Seguindo um mecanismo de funcionamento que poderia ser descrita como sendo cíclico, as decisões tomadas na primeira junção crítica e que foram institucionalizadas através de “*feedback* positivo”, podem ser questionadas novamente em uma nova junção crítica. Já numa segunda

junção crítica podem ter mudado, inclusive, os estruturantes da decisão inicial. Mesmo assim, as decisões que são também tomadas na nova junção crítica são estruturadas pelas escolhas anteriormente feitas. Existe então a possibilidade de que o caminho se consolide ainda mais, mas também de que sofra mudanças marginais ou que seja completamente abandonado. Vale lembrar ainda que, de acordo com Streeck (2011, p. 21), as junções críticas podem ser marcadas pelo conflito entre os atores estratégicos. Quase sempre o Estado é uma parte interessada na mudança institucional, embora nem sempre consiga valer seus interesses.

Para compreender a possibilidade de mudança na segunda junção crítica são profícuos os argumentos de Streeck e Thelen (2009). Os autores pensam as instituições como regimes, nos quais se estipulam comportamentos considerados adequados e se excluem os que são considerados inadequados (*ibidem*, p. 108). Para eles, os atores sociais buscariam a todo tempo reinterpretar as regras sociais a seu favor, de tal maneira que nem sempre o que é pretendido pelo formulador das regras é alcançado. Ademais, a reinterpretação das regras pode inculcar vantagem para grupos ascendentes. Retomando Ebbinghaus (2005), a segunda junção crítica deve ser pensada como a oportunidade para aqueles que ditam as regras as reformularem, buscando adequá-las aos objetivos pretendidos. Para Streeck e Thelen (2009) a mudança institucional pode ser descrita como um processo dinâmico, contínuo, e muitas vezes silencioso. Não obstante, os autores enfatizam também que há limites à capacidade de se alcançar regras impossíveis de serem reinterpretadas, uma vez que o criador das regras não pode prever todos os possíveis desdobramentos ou podem desejar manter deliberadamente algum grau de não especificação para que a regra seja cumprida (*ibidem*, p. 110-2).

Vale a pena mencionar também o trabalho de Pierson (2004). Como explica Boschi (2011), uma das principais contribuições deste autor foi ter considerado a dimensão temporal na análise da mudança institucional (*ibidem*, p.14). Assim, Pierson adiciona uma quinta característica aos processos de mudança institucional dependentes da trajetória: o sequenciamento dos eventos importa, isto é, as decisões iniciais importam muito mais do que as que são tomadas depois (PIERSON, 2004, p.18). Assim, com a existência de “*feedback* positivo” em relação a uma dada escolha inicial, aumenta a probabilidade de que esta seja continuada. A análise de Pierson reforça também o argumento de Streeck e Thelen (2009, p.110-2) de que os processos de mudança institucional podem ser muito lentos. Ademais, sua contribuição serve para

ilustrar que aquilo que geralmente entra na história como o “estopim” da mudança institucional em realidade faz parte de um longo processo de erosão das condições de estabilidade institucionais (PIERSON, 2004, p. 135).

1.3.3 A dependência da trajetória e a mudança institucional no institucionalismo discursivo

Segundo Schmidt (2005, p. 109), o institucionalismo discursivo surgiu por que os acadêmicos envolvidos com os outros três novos institucionalismos – racional, histórico e sociológico – teriam dificuldades para explicar a mudança institucional com as “caixas de ferramentas teóricas” desses institucionalismos. Neste sentido, alguns acadêmicos institucionalistas se incumbiram das tarefas de “formalizar os processos interativos de geração, aceitação e legitimização de ideias”, e “de clarificar como estas são estruturadas” (*ibidem*, p. 113). O discurso passou a ser interpretado “como uma série de ideias que produzem novas regras, valores e práticas mas também como um recurso usado por atores empresariais para produzir e legitimar as ideias” (*ibidem*). O institucionalismo discursivo analisa como as ideias e as interações discursivas motivam a continuidade ou a mudança. Para Schmidt, o institucionalismo discursivo ao mesmo tempo em que evitaria o determinismo dos outros três institucionalismos, não desconsideraria seus constrangimentos estruturais, evitando assim um “elevado grau de voluntarismo” (*ibidem*).

Para a autora (2007), outra diferença entre o institucionalismo histórico e o discursivo é que no primeiro analisar-se-ia em detalhe as motivações discursivas que levariam à mudança nas junções críticas – onde as grandes mudanças ocorrem-, ao passo que no primeiro estas restariam em grande parte inexplicadas. Por outro lado, uma similaridade seria a atenção em ambos para processos evolucionários de mudança, mas no institucionalismo discursivo a ênfase recairia na forma como as ideias se transformam ao longo do tempo; ao passo que no institucionalismo histórico analisar-se-ia a forma como mudam as regras e como as regularidades históricas são reproduzidas. Para Schmidt, o institucionalismo discursivo consideraria também os processos de mudança involuntários, tal como no institucionalismo histórico, não negando também a existência de interesses de atores estratégicos. A realidade material constituiria o cenário no qual os atores tanto concebem seus interesses como respondem com ideias e discursos sobre seus interesses (*ibidem*, p. 10).

Para a autora, o institucionalismo discursivo dialogaria também com o institucionalismo racional. Embora admita que a maioria dos interesses é construída coletivamente, restaria uma margem de interesses individualmente formulados, que poderiam ser tabulados com referência ao institucionalismo racional, o qual pressupõe um determinado padrão de comportamento médio, com base na premissa de que os indivíduos agem racionalmente. Essa interseção entre os institucionalismos discursivo e racional seria particularmente vantajosa por que normalmente é muito difícil mensurar uma expressão clara do que seriam as ideias e discursos em nível individual. Recorrer à premissa da ação racional, sob este ponto de vista, facilitaria a tarefa do investigador. É neste ponto que é importante ter em mente as limitações do que é considerado um comportamento racional no institucionalismo racional ou até mesmo na ortodoxia neoclássica, que parte de premissas análogas. Trata-se da premissa de que os indivíduos, tal como as firmas, seriam maximizadores egoístas de recursos e oportunidades escassas e minimizadores de insatisfações. Para Boldizzoni (2011), o que é considerado racional varia historicamente de acordo com a sociedade e seus valores dominantes. Já para Beckert (2002, p. 291-293) o comportamento racional só é possível em função do seu enraizamento social, onde normas, instituições, traduções, costumes, rotinas, redes, dependência da trajetória e o poder estruturam e impõem limites às decisões dos indivíduos. Há, assim, uma fronteira tênue entre a imagem de que os interesses são construídos coletivamente e a suposta constatação de que se pode assumir um padrão médio de comportamento com base nas premissas neoclássicas.

1.4 O papel do Estado

Embora em trabalho recente Hancke, Rhodes e Thatcher (2009) tenham admitido que uma das futuras extensões das abordagens das VOCs é inserir o Estado no centro da análise (*ibidem*, p. 283), não é possível afirmar que em Hall e Soskice (2001, 2009) o tema do Estado tenha sido completamente ignorado. De fato, Hall e Soskice acreditam que o papel do Estado seja “induzir os atores econômicos a cooperar mais efetivamente uns com os outros (HALL e SOSKICE, 2009, p.56, tradução livre)”. Os autores, citando Wood (1997) argumentam que as “políticas econômicas somente seriam efetivas se (...) complementares às capacidades coordenativas inseridas na economia política (HALL e SOSKICE, 2009, p. 57, tradução livre)”. Neste sentido, as políticas econômicas numa LME seriam mais efetivas se aperfeiçoassem os mecanismos de coordenação via mercado, ao passo que em CME se aprofundassem uma via mais

concertada (*ibidem*). Mais à frente, argumentam que em LMEs a desregulação seria o caminho mais efetivo para promover a coordenação entre os atores, não mencionando que esta pode ser tão somente o resultado do balanço do poder político (*ibidem*, p. 59). Finalmente, em veia similar, Hall e Soskice racionalizam a adequação de determinadas políticas sociais em termos da variedade de capitalismo: a uma economia política mais liberal caberia um Estado do bem-estar mais liberal (*ibidem*, p. 60).

A crítica de Hancke, Rhodes e Thatcher (2009) à visão do Estado no trabalho de Hall e Soskice (2001, 2009) procede em termos similares. Para eles, na análise VOC o Estado seria “encarado excessivamente como um reflexo dos modos existentes de coordenação com nenhum papel autônomo (HALL e SOSKICE, 2009, p. 289, tradução livre)”. Dessa maneira, não se trataria de um Estado fraco, mas de um Estado que não pode agir de forma independente. Mais adiante, os autores escrevem que na abordagem VOC a política segue a economia, onde a natureza do Estado reflete os interesses dos negócios²⁷. Não obstante, Hancké, Rhodes e Thatcher (*ibidem*) argumentam que “o foco da abordagem VOC na coordenação é a característica distintiva das economias políticas comparativas e sugerem que o Estado pode ser acomodado nesta estrutura básica (*ibidem*, p. 283, tradução livre)”.

No decorrer do trabalho os autores discutem de que forma o Estado pode agir de forma autônoma nos quatro modelos de capitalismo. Na modalidade francesa, *étatisme*, onde (A) a relação entre o Estado e o lado da oferta na economia é intervencionista e (B) os interesses basados em classe são fragmentados, haveria grande predominância do Estado na direção da economia, com a existência, por exemplo, de grandes empresas públicas de energia. No segundo tipo, o Estado compensador, onde a primeira (A) é intervencionista e o segundo (B) fragmentado, o Estado agiria implementando políticas industriais bem como oferecendo insumos estratégicos. No terceiro caso, LMEs, onde a primeira (A) é reguladora e o segundo (B) fragmentado, caberia ao Estado fornecer uma sólida moldura legal, monitorar contratos e impedir uma excessiva concentração industrial. Por fim, na quarta modalidade, CMEs, onde a primeira (A) é reguladora e o

²⁷ Aqui recorda-se a tipologia de Przeworski (1995). Para o autor, existiriam três tipos de governos possíveis: governo do povo, governo do Estado e governo do capital. Neste sentido, talvez numa análise preliminar a abordagem de Hall e Soskice (2001, 2009) possa ser enquadrada na terceira tipologia. Mas a inserção neste tipo ideal deve ser vista de forma prudente. Não é como se, em uma determinada variedade de capitalismo, a classe capitalista ditasse diretamente uma determinada forma de Estado. Outrossim, numa veia mais gramsciana, uma determinada forma de capitalismo teria se consolidada lentamente como uma das inquestionáveis grandes narrativas, deixando pouco espaço para contestação.

segundo (B) organizado, o Estado teria pequeno papel na economia, mas organizaria um robusto Estado do bem-estar, oferecendo ainda “sólidas molduras institucionais” para o funcionamento das empresas (*ibidem*, p. 292).

Para além da abordagem das variedades de capitalismo há um extenso conjunto de trabalhos – inclusive anteriores à abordagem – que se dedicam a estudar o papel do Estado no desenvolvimento econômico e social. Menciona-se, já na década de 1980, o livro organizado por Evans, Rueschmeyer e Skocpol (1985), intitulado “Bringing the State back in”, que por muitos é considerado um estudo pioneiro (WEISS, 1998). De fato, como explica Schmidt (2007, p.5), sobretudo na Europa o Estado teve seus altos e baixos, exercendo protagonismo até os anos 1980 e sendo retirado de cena até mais recentemente. Segundo a autora, os “novos institucionalismos” colaboraram para esse processo ao desmembrar o Estado em suas partes constituintes. Mais recentemente, argumenta ela, ter-se-ia optado por “trazer o Estado de volta mais uma vez.”

Nas últimas décadas a literatura sobre o papel do Estado no desenvolvimento econômico tem se refinado ainda mais. No que se segue não será possível apresentar todos os desdobramentos dessa literatura. Na primeira subseção se verá como a “escola política”²⁸ do Estado desenvolvimentista tem concebido as condições políticas necessárias para que as políticas que fomentem o desenvolvimento econômico e social possam ser implementadas. Neste sentido, analisa-se em que medida o Estado deixa de ser concebido de forma autônoma e insulada, passando a estabelecer vínculos com a sociedade. A criação desses vínculos é vista como sendo crucial para que as políticas estatais possam ser implementadas de forma satisfatória. Na seção seguinte será visto que, a despeito do Consenso de Washington e da globalização o Estado desenvolvimentista se “recusou a morrer” (FINE, 2006, p. 113, tradução livre). Neste sentido, será visto como a globalização não só não desmantelou o Estado como constitui um estímulo à sua atuação e aprimoramento, mas sob bases inteiramente novas.

1.4.1 O questionamento do Estado autônomo e insulado

Seguindo Jessop (2001), diversas abordagens sobre o Estado²⁹ concordariam em que seria possível “destronar o Estado se sua posição superordenada na sociedade,

²⁸ O termo é usado por Fine (2006, p. 102).

²⁹ Para Jessop (2000, p.14) os marxistas não mais veem o Estado como o capitalista coletivo ideal; os neo-estatistas não mais o veem como um sujeito legal soberano; o Estado foi desconstruído pelos foucaultianos; as feministas não mais o veem como o “general patriarcal” (*ibidem*, tradução livre), e

passando a analisá-lo como uma entre diversas ordens institucionais (tradução livre, 2000, p.1, tradução livre)”. O Estado, prossegue Jessop, passaria “a ser visto como um sistema instável e interdependente com relação aos demais sistemas de uma ordem social complexa” (ibidem, p.14, tradução livre). Neste sentido, mudaria a forma como o Estado exerceria seu poder, ocorrendo uma transição de um Estado que anteriormente exercia o poder através da coerção física para um em que o Estado agiria como coordenador. Lister e Marsh (2005, p.256, tradução livre) chamam essa transição de “da coerção para o consentimento”.

Como explicam Leopoldi, Mancuso e Iglesias (2010), o conceito da nova agenda introduzida pelo livro de Evans, Rueschmeyer e Theda Skocpol é o de “autonomia inserida do Estado”, “que rejeitaria simultaneamente a ideia de Estado insulado da sociedade, bem como da ideia de Estado capturado por interesses especiais dominantes” (ibidem, p. 16). Para Evans (2001, p.72), a posição weberiana de um Estado insulado da sociedade faria sentido, uma vez que sem determinado grau de precedência em relação à sociedade, a atuação estatal seria ineficaz. No entanto, a eficácia da atuação estatal poderia ser ainda maior se aceita a ideia de “projetos compartilhados”, onde o estabelecimento de “conexões sólidas com grupos sociais seria fundamental à eficácia do desenvolvimento” (ibidem). Embora o autor defina os Estados desenvolvimentistas como os principais responsáveis pela transformação industrial de um país, ele vai mais além e expande essa noção. Além de um padrão de intervenção estatal desde um ponto de vista insulado e necessariamente direto, passa a ser possível outro em que é importante certo grau de autonomia, mas que não abra mão dos necessários vínculos com a sociedade e do diálogo com os interesses dos setores econômicos (EVANS, 2004, *apud* LEOPOLDI, MANCUSO e IGLESIAS, 2010, p.17). Cria-se um padrão concertado de desenvolvimento – autônomo e inserido.

O argumento supracitado é aperfeiçoado em trabalho posterior, onde o autor defende a abordagem ou perspectiva do hibridismo, em que a eficácia das instituições públicas dependeria de hibridismo, qual seja um “balanço integrado entre três (algumas vezes contraditórios) modos de guiar as ações administrativas (EVANS, 2005, p.31, tradução livre).” Estes seriam: (I) a capacidade burocrática lastreada em critérios meritocráticos, normas profissionais e planos de carreiras; (II) a sensibilidade para

captar os sinais de mercados referentes a custos e benefícios, que facilitaria a alocação eficiente de recursos e asseguraria uma disciplina fiscal vis à vis à meta de alinhar recursos e objetivos; e (III) a participação democrática de “baixo para cima” para assegurar que os objetivos estatais estejam alinhados com as aspirações populares. Se entrelaçados, os três modos de guiar as ações administrativas assegurariam transparência e *accountability* na atuação governamental, permitindo ainda bloquear a ação predatória ou o rent-seeking (*ibidem*, p. 30).

Neste contexto, menciona-se também a contribuição de Weiss (1998, 2003, *apud* DINIZ, 2011, p.48). Seu conceito de “interdependência governada”, torna possível englobar os casos em que tanto o Estado como os grupos econômicos dominantes são fortes. Nessa perspectiva teórica escapa-se da lógica do confronto, pois se admite a existência de relações negociadas sem o sacrifício da autonomia das partes envolvidas. De acordo com Diniz (*ibidem*), nesta ótica “os participantes públicos e privados mantêm sua autonomia, sendo, ao mesmo tempo governados por metas abrangentes, estabelecidas e monitoradas pelo Estado” (*ibidem*). Ainda, “a liderança pode ser exida diretamente pelo Estado ou delegada ao setor privado” (*ibidem*); por um lado o Estado é insulado, por outro o setor industrial “é altamente organizado e ligado às instâncias de policy-making por meio de sólidas relações de negociação” (*ibidem*).

Por fim, outro exemplo de projeto concertado de desenvolvimento está contido na visão de Reinert sobre o papel do Estado (2007, p.101-165)³⁰. Em oposição ao que chama de “modelo clássico”, onde um país torna-se mais rico por causa do desenvolvimento tecnológico de um setor mais dinâmico somente por que os preços diminuem, o autor apresenta seu “modelo colusivo”. Neste modelo, os frutos desse desenvolvimento seriam divididos entre a) empresários e investidores daquele setor, b) trabalhadores do setor, c) o restante do mercado de trabalho e d) o Estado (*ibidem*, p. 131). O “modelo colusivo”, argumenta Reinert, resultaria em aumentos generalizados do salário, dessa maneira aumentando a riqueza e o desenvolvimento das nações (*ibidem*, p. 133). O “modelo colusivo” reservaria ao Estado papel destacado na condução do desenvolvimento econômico. Em primeiro lugar, uma vez existindo

³⁰ Visão similar tem Rodrik (2012), que contrapõe o paradigma “mercantilista” ao “liberal”. Para ele, o mercantilista iria muito além de uma primitiva acumulação *per se* de moedas preciosas, englobando também a visão de que é uma forma de organizar a relação entre o Estado e o mercado. Esta seria essencialmente corporativista, em que Estados e mercados seriam aliados, cooperando na busca de objetivos comuns tais como o desenvolvimento econômico ou o poder nacional.

diferenças salariais entre a indústria e a agricultura - entre o setor mais dinâmico tecnologicamente e o mais atrasado-, caberia ao Estado desempenhar diretamente ou permitir que existisse um “poder compensatório”³¹ de tal maneira que, elevando-se os preços, o setor industrial não diminuísse o salário real do setor agrícola. Em segundo lugar, o autor argumenta que caberia ao Estado adotar políticas industriais as quais incentivassem o surgimento de um setor da economia que tivesse retornos crescentes de escala. Exemplificando com os casos da Mongólia e do Haiti, o diagnóstico de Reinert sobre o desenvolvimento é que este tem menor possibilidade de ocorrer quando um país se especializa em atividades com retornos decrescentes de escala, normalmente encontrados na agricultura.

1.4.2. O papel e o escopo da atuação estatal frente ao desafio da globalização

O objetivo desta subseção é demonstrar que o alcance do argumento ‘transformalista’ (Weiss, 1998, p.6) - isto é, de um Estado constringido pela globalização no exercício de seus graus de liberdade e prerrogativas - é, na pior das hipóteses, limitado. Apesar da existência de uma plethora de argumentos que enfatizam a convergência e a diminuição do papel do Estado (veja CROUCH e STREECK, 2000; STRANGE, 2000), os Estados nacionais continuarão sendo agentes importantes na promoção do desenvolvimento, se não os mais destacados a nível nacional. De acordo com Hancké (2009, p.6), alguns elementos teóricos da tese da convergência podem ser encontrados tanto no campo dos ‘teóricos da convergência liberal’, que incluiria autores como Friedman (2000) e Eichengreen (2007)³², como no campo “neo-marxista”, como em Harvey (2010)³³, Wallerstein, (2011) e em Arrighi (1998)³⁴.

³¹ Para Galbraith (2008), o poder compensatório pode ser exercido de distintas maneiras. Em primeiro lugar, o Estado pode exercê-lo diretamente. De outro lado, este pode ser exercido por empresas concorrentes. A tônica geral é que alguma intervenção estatal é necessária para que algum grau de poder compensatório possa existir. Segundo Crouch (2011, p.176), o poder compensatório emerge da necessidade de grupos de empregados, consumidores, poupadores e acionistas de exercer algum tipo de poder balanceador contra o poder corporativo.

³² Um dos argumentos encontrados nessa escola versa sobre a superioridade do modelo liberal para o crescimento econômico, de tal forma que no limite os países iriam deliberadamente optar por essa modalidade de capitalismo. De fato, a consequência lógica de um modelo de equilíbrio geral, o bastião da economia neoclássica, é anexar mais e mais mercados, extrapolando inclusive as fronteiras nacionais ou adentrando espaços que antes eram reservados aos Estados e à esfera da política pública.

³³ Para Harvey (2010, p. 40-57), grande parte da atividade econômica global tem procurado sistematicamente transbordar as fronteiras nacionais, obtendo ou não sucesso na empreitada. Segundo sua abordagem, existiriam seis possíveis barreiras à acumulação de capital: (I) capital monetário inicial insuficiente; (II) escassez de mão-de-obra; (III); meios de produção inadequados, o que inclui as barreiras naturais; (IV) tecnologia inapropriada; (V) resistências trabalhistas; e (VI) demanda insuficiente. Neste sentido, algumas das soluções para estes problemas incluem a internacionalização empresarial, por

Não obstante, no campo neo-marxista há também o trabalho de Jessop (2002). Para ele, a globalização é um fenômeno polivalente, multiforme e multiescalar (*ibidem*, p. 113-4). Assim, a globalização estaria longe de ser engendrada por um mecanismo monocausal único. Para ele, esta seria um produto complexo de muitas forças operando em muitas escalas (*ibidem*, p.114). Dessa maneira, nada implica que a globalização seja inevitável ou irreversível. Embora para Jessop os processos de internacionalização dos espaços econômicos, de multinacionalização das empresas e bancos, de aumento dos regimes internacionais, de aceitação de normas globais e de *benchmarks* globalmente reconhecidos aumentem a “dominação ecológica do capital” (*ibidem*, tradução livre), estes são alcançados de forma dispersa, fragmentada e parcial, e estão longe de criar uma economia global homogênea (*ibidem*, p.115-6). De acordo com o autor, esses processos engendram contradições e conflitos, mas as diferentes variedades de capitalismo adotam estratégias distintas para administrar as tensões e para impedir e deslocar suas consequências (*ibidem*, p.118).

Explorando a ideia de que à globalização podem ser dadas respostas diferentes podem ser citados também os trabalhos de Weiss (1998, 2003) e de Evans (1997). Para a primeira, a globalização da economia tenderia a desencadear duas lógicas distintas, uma restritiva e outra na direção contrária, a de capacitar os governos a responder aos desafios externos (WEISS, 1998, 2003, apud DINIZ, 2011, p. 35). Para a autora, vis-à-vis uma maior interdependência econômica decorrente da globalização, as instituições domésticas e as elites governantes nacionais fariam a mediação entre as esferas interna e externa, elaborando as políticas para lidar com a abertura econômica (*ibidem*). Segundo

exemplo buscando a acumulação primitiva de capital em outras regiões terrestres – que dialoga com o ponto I -, ou através da migração do capital para países com legislação trabalhista mais lassa - que se relaciona com o ponto V. Embora para Harvey (*ibidem*, p.216-60) a globalização não seja uma tendência irreversível, ele atribui o papel de resistir sobretudo aos movimentos sociais, aos sindicatos, aos desempoderados e assim por diante.

³⁴ Outra narrativa da convergência pode ser descrita combinando Wallerstein (2011) e Arrighi (1998). De acordo com o primeiro, desde o princípio os Estados nacionais se desenvolveram e foram moldados como parte do sistema inter-estatal. Dentro do sistema-mundo, há muitos séculos ocorre uma constante disputa pelos frutos da divisão desigual do trabalho, de tal maneira que os processos econômicos dos países centrais têm contribuído para a moldagem da estrutura econômica dos países subdesenvolvidos (ARRIGHI, 1998). Por outro lado, como afirma Hobsbawm (1979, p.48-49), as origens da acumulação primitiva de capital, as quais financiaram a revolução industrial, remontam à exploração multilateral no comércio internacional. Voltando a Wallerstein (2011), este descreve o Estado e sua habilidade única de taxar, legislar, reprimir e redistribuir dentro de sua jurisdição. Em um primeiro momento, grupos econômicos suficientemente fortes pressionam para que as fronteiras sejam permeadas, por exemplo, através de uma anexação imperialista. Este argumento pode ser extrapolado para o segundo momento - pós-imperialista. Os grupos econômicos que se vêem impelidos a transbordar suas fronteiras podem buscar influenciar decisões que flexibilizem essas capacidades estatais em prol dos seus interesses.

Weiss, não seria possível deduzir de antemão se os mercados globais seriam tolhedores ou capacitantes, uma vez que a inserção seria mediada pelas instituições domésticas. Neste sentido, o Estado teria um papel maior, e não menor, no âmbito da globalização.

Já Evans (1997, apud Diniz, 2011), ao analisar as trajetórias de crescimento regional em três décadas nos países do leste asiático conclui que uma alta estatalidade – a centralidade institucional do Estado e a expansão das capacidades estatais para atender às novas exigências da ordem internacional - podem ser fonte de vantagem institucional comparativa para alcançar condições mais favoráveis no contexto internacional.

Assim, além de constatar que pode haver inserções internacionais vis-à-vis a globalização, esses dois autores atribuem também papel relevante à mediação institucional doméstica. Nesta linha, de acordo com Lister e Marsh (2005, p. 257), o processo de globalização não demanda uma resposta singular do Estado, sendo mediado por um “filtro ideacional” (*ibidem*, tradução livre). Enquanto alguns Estados podem empreender ações que erodem seu poder e sua autoridade, isto seria a sua decisão, e não a resposta a uma decisão estruturada³⁵. Os autores acreditam que os Estados de fato estão sob pressão para mudar e se adaptarem, mas as formas específicas em que os Estados respondem a esses desafios refletem predominantemente as decisões tomadas pelos atores estatais (*ibidem*, p. 258).

Pode-se afirmar que essas pressões para mudança são de diversas naturezas, tanto políticas, como econômicas, passando também por ideológicas e culturais. Nesta linha, Diniz (2011, p.33) destaca a importância da dimensão política após criticar as narrativas excessivamente econômicas para explicar a globalização. Para a autora, os Estados nacionais cada vez mais são parte de um sistema de poder supranacional, o que torna artificial e rígida a contraposição entre fatores externos e internos. Segundo ela:

“O entrelaçamento das dimensões externa e interna tem ainda implicações para a caracterização das condições de governabilidade de um certo país no contexto internacional. Dado o estreitamento das interconexões na atual etapa do capitalismo globalizado, a eficácia na condução dos problemas internos não pode ser dissociada da capacidade revelada por cada país de administrar seus processos de inserção no sistema

³⁵ Amsden (2007) tem uma visão diferente. Para ela, países como os Estados Unidos deliberadamente forçaram a adesão a medidas deregulatórias e liberalizantes em países do terceiro mundo, usando para tal instituições como o Banco Mundial e o FMI – que estariam sob seu comando - especialmente nos anos 1980 e 1990.

de relações assimétricas de poder que se estabelecem entre as potências em escala mundial. Portanto, os riscos de governabilidade devem ser avaliados não apenas em seus aspectos internos, relacionados à capacidade do governo de administrar seus problemas de ordem doméstica, mas também, em seus aspectos externos, ligados à consecução do equilíbrio entre ajuste interno e inserção internacional” (ibidem, p.33-4).”

Para a autora, provavelmente seria difícil para um Estado alterar em seu favor o equilíbrio de forças sem procurar agir de forma concertada com os demais países, especialmente aqueles em estágio de desenvolvimento similar. Entretanto, Diniz acredita que mesmo no âmbito da globalização econômica e política os Estados possuem margem de manobra para exercer um papel mais ativo ou inverter posições de desvantagens. Finalizando, em linha com Weiss (2003), ela argumenta que a globalização não exclui, senão que reafirma a política do interesse nacional (DINIZ, 2011, p.34).

Dessa maneira, constata-se que o conceito de governabilidade possui uma acepção de inserção política no contexto internacional. Ademais, em linha com O’Donnell (2010), percebe-se que a “dimensão de filtro” do Estado pode ser eficaz, a depender das estratégias definidas em suas instâncias decisórias a nível nacional³⁶. Na próxima seção será descrito o contexto de governabilidade em escala nacional que, como se verá, está intimamente inter-relacionada com o conceito de governança.

1.5 Governabilidade, governança e o aperfeiçoamento das capacidades estatais no Brasil contemporâneo

Diniz (1995) faz uma gênese e discute a evolução do conceito de governabilidade. De um lado, ressalta a linha de Huntington, que escreve sobre as democracias avançadas. Este enfatiza o descompasso entre as demandas sociais e econômicas, cada vez mais diversificadas, e as pressões, cada vez mais fortes. Assim, ocorreria um descasamento entre o patamar de expectativas e o desempenho do governo, que se traduziria em um forte sentido de ineficácia política. A “ingovernabilidade” seria produto não de uma falta de democracia, mas de um excesso de (ibidem, p. 390). Uma segunda linha discutida por Diniz tem como foco o contexto

³⁶ O’Donnell (2010) concebe o Estado enquanto uma coletânea de quatro “caras”, ou dimensões: (I) o conjunto de burocracias, (II) o sistema legal, (III) a identidade coletiva que provê as decisões e monopólio da força com credibilidade e (IV) a dimensão do filtro, que representa o contato com as questões de cunho externo.

da social democracia europeia, onde um grande número de pressões distintas diminuiria a governabilidade do *welfare state* (*ibidem*, p. 390-2). Uma terceira linha de interpretações tem como foco a América Latina. A interpretação seria que a democratização – que traz consigo um aumento expressivo do número de demandas sociais e econômicas -, implicaria ingovernabilidade. Neste sentido, uma solução possível seria restringir os direitos políticos ou postergar a implementação de políticas, que teria como possível consequência a continuidade das soluções autoritárias. Por outro lado, optar-se-ia pelo fortalecimento do executivo. No Brasil, a primeira solução foi a adotada antes da democratização. Esgotada a via autoritária, optou-se pelo fortalecimento do executivo (*ibidem*, p. 392-3).

Neste sentido, Diniz (1998a, p.2) faz uma leitura dos dois primeiros governos da Nova República no Brasil e critica o diagnóstico dominante de que na área de política econômica a crise teria sido consequência de uma incapacidade de tomar decisões, isto é, uma “paralasia decisória”. Para a autora, uma das razões da crise na esfera econômica é encontrada na baixa capacidade de fazer cumprir as decisões tomadas e assegurar a continuidade dos programas governamentais.

Neste sentido, a autora cita Mann (1986, *apud* Diniz, 1998a, p.2), que divide o poder do Estado em duas óticas: “poder despótico” e “poder infraestrutural”. O primeiro diz respeito à capacidade das elites estatais de tomar iniciativas que transcendam à negociação institucionalizada com grupos da sociedade civil e de implementar logisticamente as decisões políticas em todo o território sob sua jurisdição. No Brasil recém-democratizado o poder despótico seria muito grande, com especial destaque para a capacidade do executivo de tomar decisões. Haveria uma grande concentração decisória no que a autora chama de “cúpula tecno-burocrática”, o que teria acentuado o desequilíbrio entre os poderes. A autora embasa seu argumento citando a enorme quantidade de MPs que foram decretadas tanto no governo Sarney como nos governos Collor, Itamar e Fernando Henrique Cardoso, mas que não foram todas implementadas de forma satisfatória (DINIZ, 1998a, p. 4).

Por outro lado, Diniz ressalta a debilidade do “poder infraestrutural” nos anos 1980, que se traduziria tanto, de uma forma geral, na “erosão da capacidade estatal de realizar suas funções básicas e intransferíveis, como a garantia da ordem e segurança públicas e de condições mínimas de existência para expressivas parcelas da população”

(*ibidem*, p.3), como de forma particular, na baixa capacidade de tornar efetivas as decisões das MPs - fiscalizar, regulamentar, e assim por diante.

O insulamento burocrático do executivo, consequência de um elevado poder despótico que não foi acompanhado de um aumento do poder infraestrutural -, teve como consequências não só a ineficácia da ação estatal, mas também o comprometimento do processo de consolidação democrática pelo debilitamento da instância parlamentar-partidária e uma crescente insuficiência dos mecanismos capazes de gerar *accountability*. Isso teria tido como resultado a consolidação de uma estrutura de oportunidades e incentivos favoráveis à tendência de irresponsabilidade pública das elites estatais e à extensão das práticas de clientelismo e corrupção (*ibidem*, p.5).

Para Diniz, o diagnóstico da crise do Estado vai além da questão de um excesso de poder despótico acompanhado de um déficit de poder infraestrutural no âmbito do executivo. Faltaria ainda um olhar sobre a baixa capacidade de gerar adesão e garantir sustentabilidade política para as decisões tomadas. Para tal, ela demonstra que, a despeito de um número crescente de demandas e da pressão por novas formas de inserção política, permaneceu expressivo o número de setores à margem do sistema político. Neste sentido, como forma de maximizar a eficácia da ação estatal, a autora ressalta a necessidade de uma abordagem ampla, que focalize não somente os aspectos técnicos e administrativos, mas também a dimensão política, em especial os requisitos políticos (*ibidem*, p.7).

Para atingir esse objetivo, no trabalho anterior Diniz (1995, p.393) já tinha proposto um olhar mais demorado para uma segunda geração de interpretações, no contexto da democratização. Este se distanciaria tanto do tecnicismo de Huntington quanto das interpretações mais elitistas, dando ênfase à dimensão política.

Neste sentido, já com um conceito mais apurado de governabilidade, nota-se que o grande gargalo no caso brasileiro residiria não na formulação, mas na implementação dos programas governamentais. Assim, para Diniz (*ibidem*, p.394) o êxito das estratégias governamentais requer a mobilização não apenas dos instrumentos institucionais e dos recursos financeiros, mas também dos meios políticos de execução. Isto é, a capacidade de articular coalizões e alianças que dêem sustentabilidade às políticas governamentais. Como a sustentação política não se produz de forma espontânea e nem tampouco decorre automaticamente da pertinência das decisões, a

garantia dessa condição implica a construção e a manutenção de arenas de negociação que dêem respaldo às ações estatais. Adquire relevância a dimensão política, para além das considerações de ordem técnica. Dessa maneira, a governabilidade tornar-se-ia plenamente compatível com a democracia.

Mais adiante, Diniz defende, no âmbito da democratização, a necessidade de se definirem novas formas de gestão, mediante a criação de mecanismos e instrumentos que viabilizem a cooperação, a negociação e a busca de consenso. Neste sentido, o que se requer não é um Estado insulado e que tutele a sociedade. As novas condições de democratização pressupõem um Estado com maior flexibilidade, capaz de descentralizar funções e transferir responsabilidades, mantendo, ao mesmo tempo, instrumentos de supervisão e controle (*ibidem*, p. 399).

Pode-se afirmar que a capacidade de descentralizar funções e transferir responsabilidades, aliadas à capacidade de preservar instrumentos de supervisão e controle extrapola o conceito de governabilidade. De fato, a autora argumenta que a redefinição do conceito de governabilidade faz com que este se confunda com o de governança (*governance*), principalmente em razão da imprecisão conceitual deste último (*ibidem*, p. 399).

Neste sentido, a autora faz também alusão ao conceito de *governance* (posteriormente adotou-se no Brasil o termo governança) e discute a sua evolução (p. 399-400). Para ela, este surge em uma discussão no âmbito do Banco Mundial para abarcar, além das considerações econômicas, também as políticas. A capacidade governativa passaria a ser avaliada não somente em função dos resultados das políticas, mas também em função da forma pela qual os governos exercem seu poder. Isso levanta a possibilidade de que viessem à tona definições de cunho normativo para o conceito de *governance*, tal como “*good governance*”. Este último convencionou-se associar, sobretudo, à democracia. Mas, como mostra Leftwich (2001), essa relação é no mínimo dúbia, uma vez que em países de escassa democracia essa característica pode ser bem avaliada. No âmbito do Banco Mundial, como mostra Van Waeyenberge (2006, p. 29), era comum condicionar a ajuda financeira às práticas de “*good governance*”, nos moldes da economia ortodoxa. Mas, como argumenta Khan (2006), isso é altamente criticável, haja vista que haveria “escassa evidência (...) de que a ‘*good governance*’

puдesse ser praticada de forma significativa **antes** de que as condições de rápido crescimento tivessem sido alcançadas” (*ibidem*, p. 216, tradução livre).

O aspecto primordial na visão de Diniz é a complementariedade entre o conceito de governabilidade e o de governança. Nas palavras da autora (Diniz, 1996, pp. 12-13):

“Governabilidade refere-se às condições sistêmicas mais gerais sob as quais se dá o exercício do poder em uma dada sociedade, tais como as características do sistema político, a forma de Governo (parlamentarismo ou presidencialismo), as relações entre os poderes (maior ou menor assimetria, por exemplo), os sistemas partidários (pluripartidarismo ou bipartidarismo), o sistema de intermediação de interesses (corporativista ou pluralista), entre outras. A propósito, cabe lembrar que não há fórmulas mágicas para garantir governabilidade, já que diferentes combinações institucionais podem produzir condições favoráveis de governabilidade. Governança, por outro lado, diz respeito à capacidade governativa no sentido amplo, envolvendo a capacidade de ação estatal na implementação das políticas e na consecução de metas coletivas. Refere-se ao conjunto dos mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade, o que implica expandir e aperfeiçoar os meios de interlocução e de administração do jogo de interesses. As novas condições internacionais e a complexidade crescente da ordem social pressupõem um Estado dotado de maior flexibilidade, capaz de descentralizar funções, transferir responsabilidades e alargar, ao invés de restringir, o universo dos atores participantes, sem abrir mão dos instrumentos de controle e supervisão.”

Diniz (1995, p. 400) aponta outra vertente percorrida pelo conceito de *governance*. Este passa a englobar, além do *modus operandi*, questões mais amplas relativas a padrões de coordenação e de cooperação entre atores sociais e políticos. A categoria de *governance* passou a ser aplicável à avaliação sistêmica de arranjos institucionais, que coordenam e regulam as transações no interior e através das fronteiras de um sistema econômico³⁷. Neste contexto, vale ressaltar a contribuição de Hollingsworth e Boyer, de 1997, os quais mapeiam a diversidade de mecanismos de coordenação utilizados na governança da atividade econômica. Indo além da distinção tradicional entre tipo mercados, essa abordagem inclui as comunidades, os Estados, as redes e as associações. Esses seis tipos de mecanismos de governança diferem em duas dimensões: o grau de auto-interesse ou obrigações para os atores e o grau em que o poder é distribuído horizontalmente ou exercido verticalmente (JACKSON E DEEG,

³⁷ Ver Hollingsworth, Schmitter e Streeck (1993, *apud* MELO, 1994, *apud* DINIZ, 1995, p. 400)

2006, p. 24). Para Hollingsworth e Boyer (1997, p. 6-19) cada mecanismo de governança possui sua própria estrutura organizacional, regras de intercâmbio, fraquezas e pontos fortes.

A tabela 1 abaixo, elaborada por Lütz (2003, p. 12), compila algumas das características ideais-típicas dos tipos de governança que existiriam.

Tabela 1 – Tipos de coordenação

	Mercados	Firmas	Redes	Associações	Estados
Modo de coordenação central	Preço, concorrência atomística	Controle, Instrução	Confiança, intercâmbio de recursos com base na reciprocidade	Concertação intra- e interorganizatória	Controle hierárquico, ordem
Base normativa da associação	Contratos, direitos de propriedade	Relação de trabalho	Pontos fortes complementares	Associação formal	Cidadania
Tipo da relação de troca entre os membros	Simétrica, anônima, objetos de intercâmbio claramente especificados	Assimétrica e não-anônima, disposição da força de trabalho mediante pagamento	Simétrica e não-anônima, objeto da troca não especificada	Assimétrica e não-anônima, lobby ou incentivos seletivos contra <i>willingness to follow</i>	Assimétrica e anônima, Produção de decisões coletivas contra <i>willingness to follow</i>
Regulação de conflitos através de..	Ação judicial	Instrução, ordem, incentivo, lealdade	Discurso, negociação	Participação paritária, voto em pacotes	Coerção, monopólio estatal da força
Tipo do bem produzido	Bem privado	Bem privado	Bem de clube, bem público de acordo com determinadas condições	Bem de clube, bem público de acordo com determinadas condições	Bem público
Vantagens	Alocação eficiente, baixos custos de transação	Previsibilidade; eficiência somente com transações repetidas, grande especificidade dos recursos, grandes incertezas e rendimentos crescentes de	Flexibilidade, processos de aprendizado	Distribuição mais simétrica das prerrogativas, previsibilidade	Minimização de riscos, tratamento isonômico da coletividade

escala					
Desvantagens	Falhas de mercado gerariam externalidades; bem coletivos necessários ao funcionamento do mercado não podem ser produzidos por estes	Pouca flexibilidade	Exclusão, tendência à formação de cartéis	Oligarquização do comando da associação, formação de cartéis aos custos dos não-associados; incentiva a desparlamentarização da política	Falhas de governo, tendência à burocratização, oligarquização da condução política, falta de precisão

Fonte: Lütz (2003, p.12, tradução livre)

Cabem alguns poucos comentários à compilação de Lütz. Em primeiro lugar, há de se ressaltar que se tratam de características estilizadas. Em segundo lugar, no que diz respeito à eficiência no mercado e nas firmas, talvez caiba um esclarecimento quando à definição do termo. Quando a autora menciona a “alocação eficiente”, ela provavelmente se refere à eficiência alocativa encontrada nas transações estáticas no mercado, que Jessop (2005, p. 121) chamaria do tipo “ricardiano”. Por outro lado, a eficiência das firmas seria do tipo que o mesmo autor chamaria de “schumpeteriano”. A eficiência dinâmica se refere ao ímpeto à inovação que visa a obtenção de rendas extraordinárias. Como argumentam Hill e Myatt (2010, p. 132, tradução livre), a inovação “é o que capitalismo sabe fazer de melhor”. Dessa forma, questiona-se esses dois tipos de eficiência são realmente comparáveis enquanto vantagens dos dois arranjos de governança. De fato, como argumentam Deraniyagala e Fine (2001, apud DERANIYAGALA e FINE, 2006, p.51, tradução livre), haveria “modelos alternativos que indicam que a atividade inovativa é promovida algumas vezes em estruturas de mercado oligopolísticas”.

Entretanto, talvez a principal contribuição de Lütz (2003, p.12-13, tradução livre) resida na afirmação de que é o Estado quem estabelece “as condições de participação no mercado e as regras para que seus participantes internalizem as suas externalidades negativas” e que, ademais, é este quem fornece a ajuda governamental e quem faz as sanções que possibilitam a coordenação através das redes. Em outras palavras, é a coordenação na esfera do Estado que embasa e fomenta a existência dos demais tipos de coordenação, mesmo quando a atuação deste é insatisfatória. Neste último caso, a coordenação privada “compensaria” os déficits na coordenação a nível de

estatal. Mais adiante, a autora argumenta que os Estados podem incentivar diferentes tipos de coordenação (*ibidem*, p.27). Análise similar à de Lütz (2003) já tinha sido feita por Jessop (2001). Para ele, a transição de um “Estado nacional keynesiano de bem-estar” para um “Estado schumpeteriano de competição” teria acarretado uma mudança do papel do Estado. Embora esta mudança não tenha implicado no seu eclipse, teria significado um “reposicionamento dos Estados na hierarquia das escalas” (*ibidem*, p. 214, tradução livre). Neste movimento, para manter inalterada a competitividade em escala global, caberia então ao Estado não somente a governança das suas próprias políticas, mas também a “meta-governança” da governança dessas diferentes escalas. Isto é, o Estado realizaria o *steering* da governança de redes, firmas e associações.

Voltando a Lütz (2003, p.34), tem-se que um capitalismo mais liberal, o qual ela chama de “economia de mercado descoordenada” (*ibidem*, tradução livre), tenderia a optar pelas formas de coordenação “mercado” e “firmas”, ao passo que um capitalismo menos liberal – por ela chamado de “economia de mercado coordenada” (*ibidem*, tradução livre) -, tenderia a fomentar as formas de coordenação mais estatais, as associações ou as redes. Não há, entretanto, determinismo, já que a autora admite que são muitas as possíveis combinações de coordenação. Finalmente, vale destacar que Lütz aborda as “complementariedades institucionais” e as “vantagens institucionais comparativas”. Dessa forma, é possível concluir que sua análise é incompatível com as ideias relativas à “*systemness*” de uma economia nacional, tal como em Becker (2007).

Voltamos às contribuições de Diniz (1995, 1996, 1998a, 1998b), para a qual governança diz respeito “à capacidade governativa em sentido amplo, envolvendo a capacidade de ação estatal na implementação das políticas e na consecução das metas coletivas (DINIZ, 1998b, p. 278).” Neste sentido, *governance* (ou governança) diz respeito a quatro dimensões essenciais (DINIZ, 1995, p. 401):

1. a capacidade de comando e de direção do Estado, tanto internamente, em face do conjunto da máquina estatal e da sociedade, como externamente vis-à-vis a inserção do país no sistema internacional;
2. a capacidade de coordenação do Estado entre as distintas políticas e os diferentes interesses em jogo;
3. a capacidade de implementação;

4. a capacidade de interlocução com os atores envolvidos (DINIZ, 1998b, p. 279).

No que tange a primeira dimensão, a capacidade de comando, vale ressaltar que esta não trata apenas da direção efetiva do processo de produção de políticas públicas realizado pelo conjunto da máquina. A capacidade de comando diz também respeito à definição e ao ordenamento de prioridades, à garantia de sua continuidade ao longo do tempo, e à capacidade de definir as estratégias gerais de ação e as grandes diretrizes que nortearão as decisões governamentais, evitando assim metas contraditórias (DINIZ, 1995, p. 401-2)

Seguindo adiante, a capacidade de coordenação do Estado refere-se à integração entre as diferentes áreas de governo, de forma a garantir a coerência e a consistência das políticas governamentais. A capacidade de coordenação significa também gerenciar os diferentes interesses em jogo, compatibilizando as diferentes visões. Assim, embora não seja possível evitar o conflito, é possível enquadrá-lo dentro dos limites da aceitabilidade. Em outras palavras, trata-se da capacidade de conviver com o conflito e com o dissenso, integrando as visões distintas de diferentes atores e órgãos dentro de algo maior, as metas coletivas que se traduzem no interesse nacional (*ibidem*, p. 402).

Por sua vez, a capacidade de implementação está relacionada com a capacidade do Estado de mobilizar os recursos técnicos, institucionais, financeiros e políticos necessários. Esses recursos devem estar alinhados com as decisões tomadas e, se não existirem, deverão ser passíveis de serem criados. Um atributo importante da capacidade de implementação é a competência técnica e a excelência do quadro administrativo; donde a meritocracia é um conceito-chave. A capacidade de implementação não prescinde das condições de sustentação política das decisões, o que implica deixar abertos os canais de comunicação com a sociedade e com o sistema representativo. Neste sentido, um conceito chave é *accountability*, de tal maneira que a transparência deve ser considerada essencial para a consecução das políticas. (*ibidem*, p. 403).

Finalmente, Diniz (1998b, p. 278) pensa a capacidade de interlocução após constatar que “a estratégia de insulamento burocrático revela-se irrealista, se considerarmos que a meta almejada, qual seja implementar escolhas públicas imunes às pressões dos interesses particulares, não é factível” (*ibidem*). Neste sentido, seria necessário:

“estimular ou mesmo produzir um meio associativo favorável ao desempenho governamental eficiente, o que exige uma estratégia deliberada de ação voltada para encorajar a governança econômica e social, onde for apropriado e eficaz. Em outros termos, superar a dicotomia Estado-mercado implica um novo estilo de gestão pública, bem, como um novo padrão de articulação Estado-sociedade, reformulando as práticas mais convencionais de administração pública e construindo um Estado com maior capacidade de interlocução” (ibidem).

Antes de finalizar a seção, cabem duas considerações. Em primeiro lugar, o conceito de governança pode ser pensado tanto na análise convencional como na heterodoxa. Segundo Khan (2006, p. 203), a análise convencional da “boa governança” estaria explicitamente baseada na análise neoclássica do que o Estado deve fazer na promoção do desenvolvimento econômico. Segundo esta, caberia ao Estado somente estabelecer direitos de propriedade estáveis, diminuir a corrupção e criar um ambiente democrático. Esta baseia-se nas premissas de que o mercado é suficiente para fomentar o desenvolvimento econômico acelerado, e de que, desde que o Estado se abstenha de outras funções que não sejam a garantia dos direitos de propriedade e o fomento de um ambiente de baixos custos de transação, o mercado pode funcionar de forma eficiente. A análise heterodoxa, por outro lado, identificaria uma série muito mais ampla de questões envolvendo a governança. Segundo Khan (ibidem, p. 212), esta aceitaria “a importância das capacidades e poderes estatais de encorajarem a emergência de capitalistas locais, assistindo-lhes ainda na aquisição de tecnologia e nas suas ambições de comércio e investimentos internacionais” (ibidem, tradução livre). Por fim, a abordagem heterodoxa identificaria os problemas políticos e institucionais que atrapalhariam a consecução desses objetivos e se engajaria na formulação de políticas pertinentes. Conclui-se que a adição dessa análise comparativa da governança permite que se faça um juízo de valor sobre os tipos de instrumentos políticos, institucionais e econômicos adotados pelo Estado – ortodoxos e/ou heterodoxos – bem como sobre seu papel. O caso analisado nesta dissertação nitidamente é o de uma governança mais heterodoxa, com uma participação estratégica muito ampla do Estado, que vai muito além da garantia dos direitos de propriedade. Será argumentado também que essa governança poderia ser ainda mais heterodoxa.

E, em último lugar, é necessário ressaltar que o termo governança também foi pensado no âmbito do petróleo. Neste sentido, vale citar a já mencionada dissertação de mestrado, pelo PPED, de Miguel Osmar Nunez Figueredo (2011). Citando Lahn et al.

(2007a), o autor define a “Governança Petrolífera” como o “o sistema de tomada e aplicação de decisões relativas à exploração dos recursos de petróleo e gás natural da nação”. Este incluiria “a estrutura hierárquica e a organização do setor, a tomada de decisões e os processos de comunicação, as políticas e objetivos que dirigem as atividades e a regulação dessas atividades” (FIGUEREDO, 2011, p. 11). O autor afirma ainda que a “governança Petrolífera” representa “a capacidade de direção ou coordenação política que certos agentes – instituições, empresas ou um agente principal público ou privado – exercem nas relações burocráticas, produtivas e comerciais, influenciando as decisões e atuações dos participantes do setor petrolífero nacional (ibidem)”. Para Figueredo (p. 27) são funções da governança petrolífera: formular políticas, tomar decisões estratégicas, tomar decisões operativas e monitoramento e regulação. Ademais, o autor lista os princípios de boa governança no setor petrolífero, quais sejam: clareza na designação de objetivos, funções e responsabilidades, capacidade para realizar as funções designadas, prestação de contas das decisões tomadas e do desempenho, transparência e precisão da informação, e desenvolvimento sustentável.

Menciona-se também o trabalho recente de Bridge e Le Billon (2012), que aplicam o conceito de *governance* na análise da indústria mundial de petróleo. Os autores definem a *governance* do petróleo como o conjunto de regras e organizações que decidem como as decisões sobre o petróleo são tomadas e que deliberam sobre a inclusão ou exclusão de diferentes *stakeholders* com poder decisório. Para eles, esta seria fragmentada e incoerente, configurando assim um *patchwork* de organizações em que seus membros focam-se na consecução dos interesses dos seus representados (ibidem, p.155).

1.6. Conclusões do capítulo

Neste capítulo foi visto que a literatura das variedades de capitalismo tal como esta é concebida a partir de Hall e Soskice (2001) faz parte de um movimento mais amplo em que se questiona a ortodoxia e a primazia dos mercados. Esta seria uma tentativa de, em um mesmo paradigma de análise, acomodar tipos distintos de capitalismo, o que nem funciona muito bem. Mostrou-se que a literatura das variedades de capitalismo integra a literatura dos "capitalismos comparados", onde um outro exemplo proeminente é a Teoria da Regulação.

Hall e Soskice (2001, 2009) propõe uma divisão binária da variedade capitalista - Liberal Market Economies (LMEs) e Coordinated Market Economies (CMEs), tendo como ponto de partida a firma. As instituições de uma variedade capitalista aumentariam uma o retorno da outra, criando-se "complementariedades institucionais", as quais seriam aproveitadas pelas firmas. A abordagem das variedades de capitalismo tem recebido uma série de críticas e tem sido permanentemente aperfeiçoada. Em primeiro lugar, em relação ao papel desempenhado pelo Estado, o que suscitou, por sugestão de Schmidt (2007), a tipologia *State-Influenced Market Economy* (SME) . Ademais, questiona-se a pureza das variedades de capitalismo, donde se conclui que algumas das variedades podem possuir características híbridas e devem ser entendidas como "tipos ideais", como sugere Becker (2007). Outra importante contribuição ao debate é também feita por Becker (2007), que defende a perspectiva dos sistemas abertos. Nesta busca pelas complementariedades institucionais seria um processo dinâmico, contínuo e aberto. É a imagem da "*open systemness*".

Uma outra importante crítica à literatura das variedades de capitalismo diz respeito à possibilidade da mudança institucional. Para Hall e Soskice (2001, 2009) essa se processa em equilíbrio, quando os atores da variedade capitalista têm interesse em restaurar o equilíbrio institucional assim que ocorre um choque externo, de forma a preservar as "vantagens institucionais comparativas". Como contraponto a essa abordagem da mudança institucional, mencionaram-se também outras perspectivas histórico-institucionalistas sobre a mudança institucional, como a de Ebbinghaus (2005) e a de Streeck e Thelen (2009). O primeiro propõe o conceito de "dependência da trajetória não determinista", quando há possibilidade de mudança, ainda que não ilimitada. Já os segundos concebem a mudança institucional como sendo muitas vezes um processo silencioso, contínuo e dinâmico. Finalmente, discutiu-se a perspectiva do institucionalismo discursivo de Schmidt (2005, 2007), onde o papel das ideias e a sua difusão na sociedade são importantes para compreender a mudança institucional.

Com base na crítica feita por Schmidt (2007) à literatura das variedades de capitalismo em relação ao papel do Estado, foi feito um apanhado de ideias contemporâneas sobre de que forma o Estado deve desempenhar seu papel. Em linha com Evans (2001), mostrou-se que o Estado não mais pode estruturar suas ações de forma isolada; ele deve construir relações com a sociedade, no que se depreende que a busca por desenvolvimento econômico e social deve ser um projeto conjunto entre

Estado e sociedade. Ademais, foi visto que, em linha com Weiss (2003), a globalização não ofusca o papel do Estado. Ao contrário, a globalização é uma oportunidade para que o Estado desenvolva ainda mais as suas capacidades, ainda que com outra ênfase.

Na parte final do capítulo partiu-se à análise dos conceitos de "governabilidade" e "governança", tal como este é apresentado por Diniz (1995, 1996, 1998a, 1998b). O primeiro se refere mais às condições políticas e sistêmicas que embasam e condicionam a atuação do Estado, ao passo que o segundo diz respeito às condições mais operacionais. Viu-se que os dois conceitos devem ser pensados de forma complementar. Com base em Diniz (1998b), mostrou-se que a capacidade de interlocução é central ao conceito de governança. Finalmente, foi argumentado que a governança estatal pode implicar também o fomento (*steering*) de outros tipos de governança, como a das firmas e a das redes.

2. DUAS INTEPRETAÇÕES SOBRE A LEI DA PARTILHA

Este capítulo encontra-se dividido em duas partes. Na primeira delas é feita uma interpretação da lei da partilha à luz do processo da política pública tal como descrito por Saravia (2006). Na segunda parte é feita uma interpretação do setor petrolífero do país à luz da literatura das variedades de capitalismo, tal como em Hall e Soskice (2001, 2009).

2.1 Uma interpretação à luz do processo da política pública

Nesta seção argumenta-se que é possível interpretar a Lei da Partilha³⁸, a lei da Cessão Onerosa³⁹ e a lei que autorizou a criação da PPSA - todas aprovadas em 2010 - à luz do processo da política pública, tal como este é descrito em Saravia (2006). Para o autor, o processo de política pública é composto de sete etapas, que em tese apareceriam de forma sequenciadas: agenda, elaboração, formulação, implementação, execução, acompanhamento e avaliação. Saravia defende que “a divisão por etapas (..) é uma esquematização teórica do que, de forma habitualmente improvisada e desordenada, ocorre na prática. O processo nem sempre observa a seqüência sugerida, mas as etapas mencionadas e suas fases constitutivas estão geralmente presentes” (ibidem, p. 35).

2.1.1 A etapa da agenda

A etapa da agenda refere-se à inclusão “(..) *do pleito ou necessidade social na agenda, na lista de prioridades, do poder público*” (ibidem, p. 33).

No caso aqui analisado, a interpretação dominante é que o pleito de mudar o marco regulatório - para um que atribuísse maior papel ao controle Estado – tenha entrado na lista de prioridades do poder público quando a Petrobras anunciou, em novembro de 2007, testes confirmando a existência de uma megajazida na camada pré-sal na Bacia de Santos (PIQUET e TERRA, 2011, p. 28). Naquele momento a empresa anunciava um potencial de 5-8 bilhões de barris de óleo equivalente no campo de Tupi, que viria se chamar Lula. No mesmo mês o CNPE - publicou a Resolução nº 6/2007, destacando que os resultados dos testes da Petrobras eram bastante favoráveis. Na

³⁸ Lei nº 12.351/2010

³⁹ Lei nº 12.276/2010

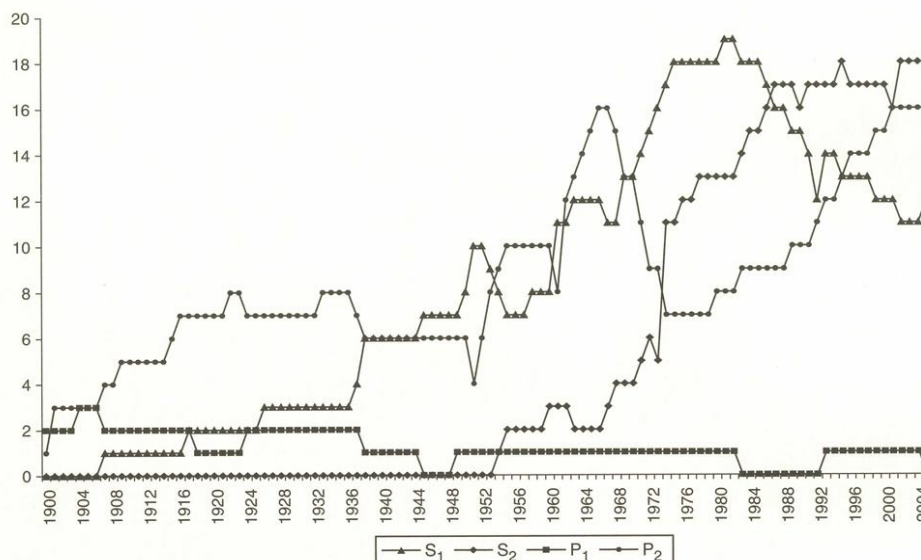
mesma resolução, o órgão determinou à Agência Nacional de Petróleo, Gás e Biocombustíveis – daqui em diante ANP - a exclusão dos blocos situados na bacia do pré-sal da Nona rodada de licitações, realizada em dezembro de 2007. Como destaca Caselli (2012, p. 109), citando o MME-, àquela época apenas 25% da área do pré-sal encontrava-se concedida pela ANP, dos quais 85% sob controle da Petrobras. Segundo o autor, tratava-se de uma área com baixo risco exploratório e geológico, de tal maneira que se deparou com um cenário distinto daquele encontrado à época da promulgação da lei do petróleo de 1997. Para Pinto Junior e Iooty (2010, p. 39), houve uma mudança na relação risco-prêmio, o que aumentaria o interesse naquelas possíveis reservas como possível riqueza nacional. Dessa maneira, urgia que se providenciassem mudanças. O pleito estava lançado.

Considerando também a dinâmica internacional como um possível fator indutor de mudanças, vale destacar que já desde o início dos anos 2000 havia uma tendência muito difundida no plano internacional da volta ao fechamento na indústria, após um intenso ciclo de reestruturações liberalizantes nos anos 1980 e 1990 (STEVENS, 2008, p. 43). Em outro trabalho, essa tendência dos Estados retomarem suas indústrias de petróleo - ao menos na Rússia, na Venezuela e no Brasil - foi chamada de “paradigma da retomada”, em oposição ao “paradigma da concessão” (EBELING, 2012, p.1). Como explica Stevens (2008), o “nacionalismo energético” seria um fenômeno cíclico, decorrente de fatores exógenos e endógenos. No plano exógeno o autor cita o grau de aceitação ideológica da intervenção estatal na economia, o grau de pobreza do país e a natureza do nacionalismo de uma forma geral. Estes fatores exógenos poderiam induzir com maior probabilidade uma nacionalização dependendo da habilidade de atores estratégicos em manobra-los junto à opinião pública. No plano endógeno, o autor cita como fatores determinantes para o “nacionalismo energético” o preço do petróleo, o grau de competição por áreas de exploração petrolífera no mundo, a habilidade dos negociadores e a necessidade de capital, tecnologia e mercados que as empresas privadas poderiam prover (*ibidem*, p.42-3). Ainda segundo Stevens (*ibidem*, p. 43), o caráter cíclico do “nacionalismo energético” seria decorrente da dinâmica dos preços petrolíferos. Para o autor, um período de “nacionalismo energético” seria desencadeado por preços altos, que por sua vez desencadeariam menores investimentos, o que teria como resultado a diminuição das reservas e da produção. Isso faria com que os preços subissem ainda mais, encorajando mais “nacionalismo energético”. Não obstante, os

maiores preços provocariam uma resposta dos mercados, que inundariam o mercado com petróleo, de tal maneira que em algum momento os preços caíssem novamente. O resultado seria, em algum ponto no futuro, a diminuição do ímpeto do “nacionalismo energético”. Essa descrição de certa maneira dialoga com a tese do *superspike*, elaborada por analistas do Goldman Sachs e discutida por Serrano (2008, p. 153). Segundo essa análise, preços baixos desencorajariam investimentos, reduzindo a capacidade ociosa. Em algum ponto futuro isso desencadearia preços elevados novamente. Trata-se de uma das possíveis explicações para a atual alta dos preços, iniciada no começo dos anos 2000, referente à falta de investimentos nos anos 1990.

O gráfico 2 abaixo foi elaborado por Jones Luong e Weinthal (2010, p.8) com base na estrutura de propriedade de 50 indústrias petrolíferas do mundo. Segundo o estudo, em 2005 dezoito países tinham como proprietário dos recursos petrolíferos o Estado, mas estava sob concessão. Doze países tinham como proprietário dos recursos petrolíferos o Estado e uma empresa estatal a comandá-lo. Finalmente, em 16 países empresas estrangeiras privadas eram proprietárias dos recursos petrolíferos. Dessa maneira, percebe-se uma tendência mundial de maior controle estatal sobre esses recursos. Segundo a revista *The Economist*, em 2012 treze gigantes petrolíferas estatais controlavam mais de três quartos das reservas petrolíferas globais⁴⁰.

Gráfico 2 – Variação na estrutura de propriedade da indústria de petróleo no mundo



S1 = Propriedade estatal com controle

⁴⁰ Reportagem publicada na revista *Carta Capital* em 15 de fevereiro de 2012.

S2 = Propriedade estatal sem controle
P1 = Propriedade privada doméstica
P2 = Propriedade privada estrangeira

Fonte: Jones Luong e Weinthal (2010, p. 8)

Embora essa narrativa cíclica sobre recursos naturais tenha funcionado razoavelmente bem, não é possível prever em que medida no futuro poderá haver uma reversão no ciclo de nacionalismo energético. No caso brasileiro, o ímpeto de “fechar” a indústria ocorreu em um período de preços altos, notadamente a partir dos anos 2000⁴¹. Os fatores exógenos apontados por Stevens (2008) – visão ideológica sobre o grau de intervenção estatal na economia e pobreza – podem também ter tido um fator importante. É possível aventar também a hipótese de que foi um fator preponderante a habilidade do governo Lula de convencer a opinião pública da importância do nacionalismo energético em face dos fatores exógenos acima apontados. Essa habilidade pode ter sido fator chave para que a partilha entrasse no topo da agenda de política pública.

2.1.2 A etapa da elaboração

Para Saravia (2006), o segundo momento do processo da política pública é a etapa da elaboração, “que consiste na identificação e delimitação de um problema atual ou potencial da comunidade, a determinação das possíveis alternativas para sua solução ou satisfação, a avaliação dos custos e efeitos de cada uma delas e o estabelecimento de prioridades. (*ibidem*, p. 33)” A etapa da elaboração pode tanto ser conduzida desde um ponto de vista extremamente técnico como ser altamente atrelada aos desígnios da política.

No caso da lei da partilha, pode-se afirmar que esta etapa teve início quando a Resolução nº6/2007 determinou que o MME avaliasse as mudanças necessárias no marco legal. Para tal fim, o MME criou grupo de trabalho com a participação da EPE. Posteriormente, em face da necessidade de ampliar as discussões a outras esferas governamentais, o Presidente da República decretou a criação de uma Comissão

⁴¹ Não se sabe se os preços continuarão altos e se uma possível queda possa talvez desencorajar os pesados investimentos tecnológicos que são necessários para explorar o pré-sal. Existe a possibilidade de que mesmo um ciclo de baixa não seja um empecilho em função do aprendizado tecnológico que se espera alcançar, que invariavelmente reduzirá os custos. Pode-se usar o conceito ricardiano de rendas diferenciais, tal como em Milonakis e Fine (2010, p. 57), para prever qual produção de petróleo do mundo seria eclipsada com maior probabilidade caso os preços caíssem muito. A da Arábia Saudita é a produção com menores custos e maior renda diferencial. A do Brasil, que possui um custo maior e uma menor renda diferencial, sairia do mercado com maior probabilidade neste cenário. Não obstante, preços não bastam para explicar que produção ficaria inviável vis-à-vis um cenário de baixos preços. Considerações geopolíticas também pesam.

Interministerial (Tolmasquim e Pinto Junior, 2011, p. 281). Esta foi constituída em 17 de julho de 2008, com o objetivo de estudar e propor as alterações necessárias no marco regulatório especificamente para o recém-descoberto pré-sal⁴².

No caso do pré-sal, pode se argumentar que a etapa da elaboração compreendeu (I) a identificação das novas necessidades regulatórias e oportunidades econômicas impostas pelas descobertas, (II) a análise das limitações do modelo de concessão vis-à-vis essas necessidades e (III) o estudo da experiência internacional.

A respeito da identificação de oportunidades econômicas, a principal era a possibilidade de elevar a apropriação da renda petrolífera pela sociedade e contribuir para ampliação da base econômica e industrial do país (*ibidem*, p. 281-2). Além disso, vislumbrava-se que o petróleo poderia contribuir para o fortalecimento da posição internacional do país. Para tal, seria necessário otimizar o ritmo de exploração dos recursos do pré-sal.

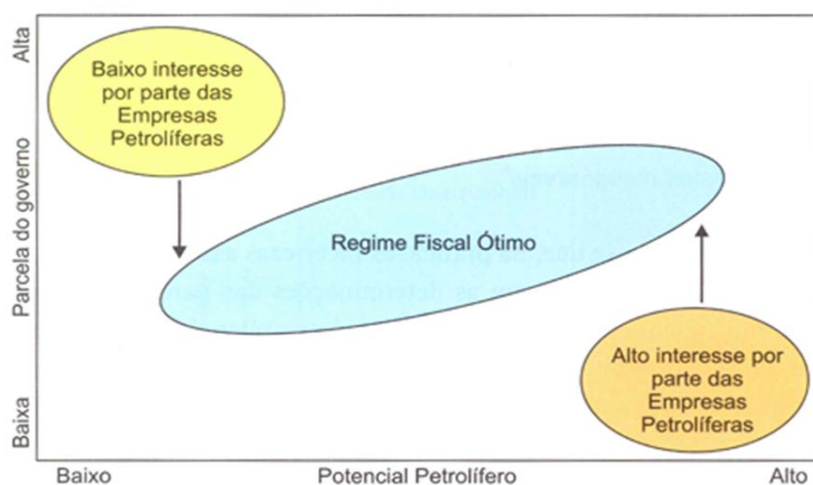
No que tange às limitações do marco regulatório anterior, três foram identificadas. A primeira delas dizia respeito à questão da unitização⁴³. Isto é, antevia-se que haveria problemas de delimitação dos reservatórios caso os blocos continuassem sendo licitados sob o contrato anterior. Não haveria, na experiência regulatória internacional, soluções para esse problema no caso de volume tão elevado de reservas. O segundo item considerado para propor a mudança foi o novo papel geopolítico que as grandes reservas do pré-sal reservaria ao Brasil. Assim, argumentam Tolmasquim e Pinto Junior (*ibidem*), far-se-iam necessários “instrumentos que dotassem o país com os instrumentos de política energética e regulatórios adequados para lidar com um contexto de abundância de petróleo frente ao mercado doméstico. (*ibidem*, p. 282)”, os quais não existiriam no marco anterior. Finalmente, a terceira limitação do modelo anterior era não preservar de forma adequada o interesse nacional, em face do fato das novas reservas possuírem baixo risco exploratório e alta rentabilidade.

⁴² Segundo notícia publicada pela Agência Brasil de Comunicação em 18/07/2008, a comissão foi coordenada pelo ministro de Minas e Energia Edison Lobão e composta pelos ministros Dilma Rousseff (Casa Civil), Paulo Bernardo (Planejamento), Guido Mantega (Fazenda) e os presidentes da Petrobras, José Sergio Gabrielli; do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Luciano Coutinho, e da Agência Nacional de Petróleo (ANP), Haroldo Lima.

⁴³ A unitização é um procedimento que se faz necessário quando um campo petrolífero se espalha por um ou mais blocos petrolíferos.

Aventava-se a possibilidade de mudar o marco regulatório para um em que o regime fiscal apropriasse uma parcela maior da renda petrolífera. A figura 1 abaixo, que Tolmasquim e Pinto Junior (2011, p. 16) extraíram de Kjemperud (2003) descreve de forma bastante precisa a relação dialética entre parcela do governo e potencial petrolífero. No caso brasileiro, com um potencial petrolífero alto e elevado interesse por parte das empresas petrolíferas, haveria graus de liberdade para aumentar a parcela do governo.

Figura 1 - Dilema de escolha (*trade off*) entre Parcela do Governo e Potencial Petrolífero



Fonte: Kjemperud (2003), *apud* Tolmasquim e Pinto Junior (2011, p. 16)

2.1.3 A etapa da formulação

Chega-se à etapa da formulação. Segundo Saravia (2006), esta “inclui a seleção e especificação da alternativa mais conveniente, seguida de uma declaração que explicita a decisão adotada definindo seus objetivos e seu marco jurídico, administrativo e financeiro (*ibidem*, p. 33).”

Neste contexto, o CNPE selecionou a modalidade de contratatação por partilha de produção como a mais conveniente⁴⁴. Com essa escolha objetivava-se aumentar a participação da sociedade nos resultados da exploração dos hidrocarbonetos, destinar recursos advindos da exploração petrolífera a setores “estruturalmente fundamentais para o

⁴⁴ Para Tolmasquim e Queiroz (2011, p. 283) a principal vantagem deste novo modelo era o maior controle do processo de gestão, das reservas desde a exploração até a comercialização.

desenvolvimento social e econômico” (Tolmasquim e Pinto Junior, 2011, p. 283), bem como fortalecer o complexo produtivo da indústria.

A alternativa escolhida foi formalizada em quatro Projetos de Lei (PL):

- PL nº 5.938/2009, sobre o regime de partilha de produção;
- PL nº 5.939/2009, sobre a criação de empresa pública criada para gerenciar os contratos de partilha de produção e a comercialização dos hidrocarbonetos, representando o interesse da União nos consórcios;
- PL nº 5.940/2009, sobre a instituição de um Fundo Social;
- PL nº 5.941/2009, sobre a autorização da cessão onerosa em áreas não concedidas do pré-sal, dispensadas de licitação, à Petrobras.

Como explica Saravia (2006, p. 33), a etapa da formulação é fortemente influenciada pelos critérios políticos, em oposição à da elaboração, onde prevaleceria uma visão mais técnica. Neste sentido, essa etapa compreendeu também as tramitações na câmara até que os referidos projetos fossem aprovados: o PL 5.941/2009 foi convertido na Lei nº 12.276/2010, autorizando a cessão onerosa; o PL nº 5.939/2009 transformou-se na Lei nº 12.304, autorizando a criação da PPSA; os PLs nº 5.938/2009 e 5.940/2009 combinados formaram a Lei nº 12.351/2010, a qual define o novo marco regulatório do pré-sal e versa sobre a criação do fundo social. É possível também que os determinantes políticos não tenham permitido a transformação dos quatro PLs em quatro leis, onde aquele que previa a instituição de um Fundo Social foi votado em conjunto com a lei da partilha. A questão da partilha dos recursos petrolíferos – royalties, participação especial, etc - foi e continua sendo um tema muito sensivelmente politicamente, que motiva intensas disputas entre os estados e municípios que produzem e aqueles que não produzem petróleo.

2.1.4 As etapas da implementação e da execução

Uma vez aprovadas as leis que embasam o novo marco regulatório do pré-sal, entrou-se na etapa de implementação. Para os fins deste trabalho, a etapa da implementação será considerada em conjunto com a da execução. Saravia (2006) define a primeira da seguinte forma:

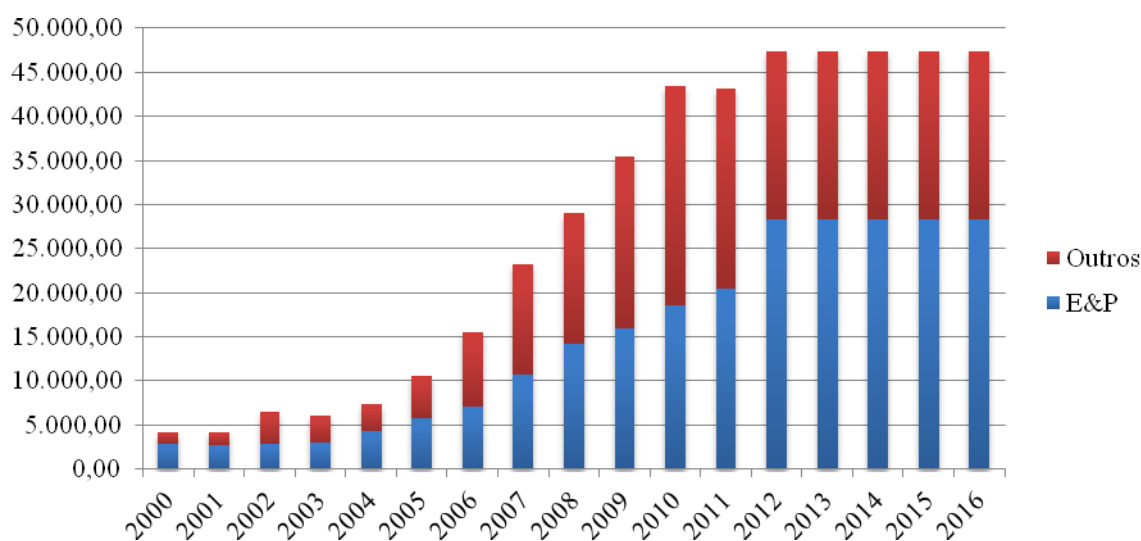
“A **implementação**, que está constituída pelo planejamento e organização do aparelho administrativo e dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos necessários para executar uma política. Trata-se da preparação para a posta em prática da política pública, da elaboração de todos os planos, programas e projetos que permitirão executá-la. Nesta etapa é também necessário recrutar e treinar o pessoal que terá a seu cargo a execução, a coordenação, o seguimento e a avaliação da política. (*ibidem*, p. 34)”

Por sua vez, a execução é composta do conjunto de ações necessárias para que os objetivos da política sejam atingidos. A razão de considerar implementação e execução conjuntamente é que, no caso do novo marco regulatório, essas etapas se relacionam de forma dinâmica. Com a exceção da cessão onerosa, na criação do Fundo Social e na efetiva posta em prática do contrato de partilha implementação e execução relacionam-se de forma cíclica.

Primeiro analisa-se o grau de implementação e execução da cessão onerosa. Esta foi concebida em um cenário em que se antevia que a exploração do pré-sal iria aumentar vertiginosamente a escala de investimentos realizados pela Petrobras, sobretudo em Exploração e Produção.

Conforme o gráfico 3 abaixo, que compila o histórico de investimentos da Petrobras com as suas projeções do Plano de Negócios 2012-2016, desde 2010 estes tem sido superiores à casa dos US\$45 bi.

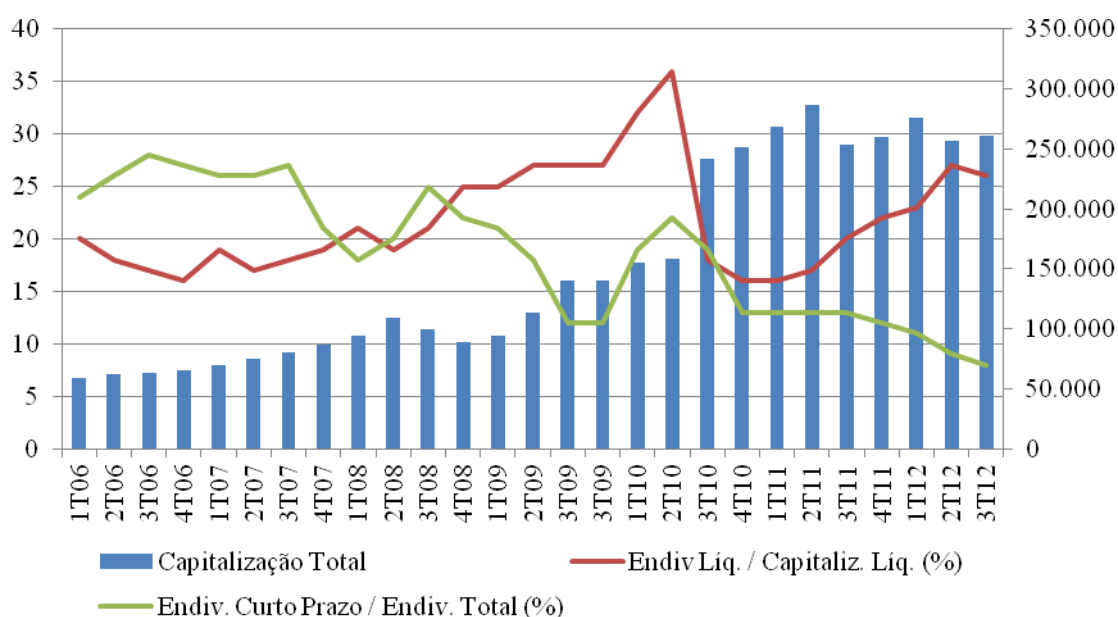
Gráfico 3 – Investimentos da Petrobras (passados e futuros) em US\$ milhões



Fonte: Petrobras

Um trabalho realizado por Iootty e outros (2008, p. 63) concluiu que, diante disso, haveria uma tendência a que aumentasse o endividamento da companhia. Eles previam à época que seria possível que a companhia aumentasse inclusive seu endividamento de curto prazo, o que denotaria um desvio de um razoável padrão de auto-financiamento na indústria. De fato, como mostra o gráfico 4 abaixo, até o ano de 2008 o indicador “% endividamento curto prazo / endividamento total” encontrava-se razoavelmente elevado. Mas, a partir do segundo trimestre de 2010, esse indicador caiu a níveis muito mais baixos do que aqueles observados em 2008, desde então abaixo da casa dos 15%. Houve um salto substancial também no indicador “Capitalização total”, que passou a margear a casa dos US\$ 250 bi. Foi justamente a época em que ocorreu a capitalização da empresa através da cessão onerosa, aprovada pela lei 12.276, de 30 de junho de 2010.

Gráfico 4 – “Percentual de endividamento de curto prazo sobre endividamento total” e capitalização total da Petrobras em US\$ bi



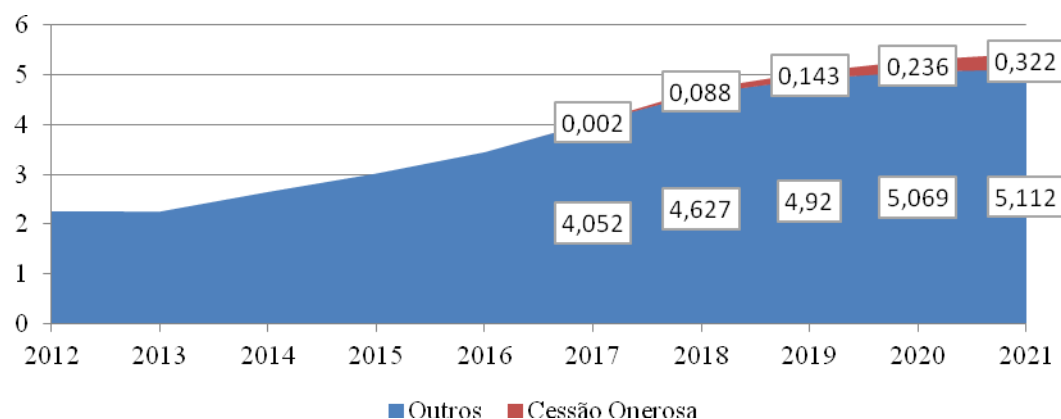
Fonte: Elaboração própria com dados da Petrobras

Neste sentido, argumenta-se que já foi atingida a etapa da execução no âmbito da cessão onerosa. Segundo o artigo 1º da referida lei, a União foi autorizada a ceder onerosamente à Petrobras, em um período máximo de 12 meses, dispensada a licitação, o exercício das atividades de pesquisa e lavra de petróleo e demais hidrocarbonetos em áreas não concedidas localizadas no pré-sal não podendo a produção exceder 5 bilhões

de barris equivalentes de petróleo. Como contrapartida pela referida cessão, o mencionado ato legal determinou que o pagamento devido pela Petrobras fosse efetivado prioritariamente em títulos da dívida pública mobiliária federal, precificados a valor de mercado (SOUSA, 2011, p. 3). A cessão onerosa visou não somente à capitalização da Petrobras mas também a um aumento da participação acionária do Estado “nesta mesma empresa, canalizando a maior parte dos ganhos possíveis para os cofres federais” (BICALHO, 2010).

Segundo contrato aprovado pela CNPE e pelo Petrobras em 2010, a Petrobras produzirá até 5 bilhões de barris de óleo equivalente nos campos de Tupi Sul, Florim, Tupi Nordeste, Guará Leste, Franco, Iara e Peroba. Como documenta o Plano de Negócios 2012-2016⁴⁵, a Petrobras planeja investir US\$ 16 bi para viabilizar a produção destas áreas neste período. Embora o primeiro óleo ainda não tenha sido produzido, a outorga da Petrobras dessas áreas pela União demonstra que a etapa da execução foi atingida no contexto da Lei da Cessão Onerosa. Como mostra o gráfico 5 abaixo, o Plano Decenal de Expansão de Energia da EPE prevê que esses investimentos resultem em produção de óleo já em 2017.

Gráfico 5 – Produção dos Campos sob Cessão Onerosa em milhões de boe/dia



Fonte: Elaboração própria com dados do PDE 2011

No que diz respeito ao novo marco regulatório, pode-se dizer que atualmente ele se encontra na etapa da implementação, mas a poucos passos da etapa da execução. A razão disso é que boa parte das instituições necessárias para seu efetivo funcionamento

⁴⁵ Disponível em <http://www.investidorpetrobras.com.br/pt/plano-de-negocios/plano-de-negocios-2012-2016.htm>.

já existam na burocracia brasileira. Para o funcionamento do procedimento licitatório e das demais etapas da execução, a lei da partilha atribui competências ao CNPE⁴⁶, ao MME⁴⁷, à ANP⁴⁸, à PPSA⁴⁹ e à Petrobras⁵⁰. Com exceção feita ao PPSA, a lei da partilha criou uma institucionalidade baseada em órgãos já existentes e com boa experiência operacional. Assim, a maior parte dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos necessários para executar a política já existem. A parte restante do *expertise* necessário encontra-se em etapa de preparação. Finalmente, a contratação do pessoal adicional para a plena execução do novo marco regulatório está encaminhada⁵¹. No que diz respeito ao papel da PPSA⁵², cuja criação foi autorizada pela lei 12.304/2010 mas que até agora não foi criada de fato, vale ressaltar que o artigo 63 da lei da partilha prevê que suas atribuições poderão ser executadas temporariamente pela ANP.

Há evidências de que em 2013 ocorram ao menos três rodadas de licitação: a 11^a e a 12^a no chamado “pós-sal”, seguindo os procedimentos licitatórios estabelecidos pela lei 9.478/1997, e outra na área do pré-sal, em dezembro, já sob os procedimentos licitatórios instituídos pela lei 12.351/2010⁵³. A partir do momento em que o edital do contrato de partilha for divulgado, pode-se dizer que se inicia a etapa da execução. Nessa período que antecede a divulgação do edital, que corresponde à etapa de implementação, as instituições envolvidas dedicam-se a aprimorar a futura execução das atribuições que a lei lhes outorgou.

Cita-se o exemplo da ANP. Uma das principais atribuições da agência é criar e monitorar a execução do contrato de partilha. De fato, como explica o Entrevistado

⁴⁶ Artigo 9º da lei 12.351/2010

⁴⁷ Artigo 10º da lei 12.351/2010

⁴⁸ Artigo 11º da lei 12.351/2010

⁴⁹ A lei 12.304/10, que autoriza a criação da PPSA, versa sobre suas competências.

⁵⁰ O artigo 4º da lei 12.351/10 institui a Petrobras como operadora única.

⁵¹ Um exemplo é a realização de concurso por parte da ANP em 2013 para aumentar seu corpo técnico.

⁵² Segundo o artigo 4º da lei 12.304/2010, o papel da PPSA consiste em: praticar todos os atos necessários à gestão dos contratos de partilha de produção celebrados pelo Ministério de Minas e Energia; praticar todos os atos necessários à gestão dos contratos para a comercialização de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos da União; analisar dados sísmicos fornecidos pela ANP e pelos contratados sob o regime de partilha de produção; e representar a 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 estendam por áreas não concedidas ou não contratadas sob o regime de partilha de produção

⁵³ Segundo reportagem publicada pela Brasil Energia, a intenção de realizar essas duas rodadas em 2013 foi anunciada pelo Ministro Edison Lobão em 18/09/2012.

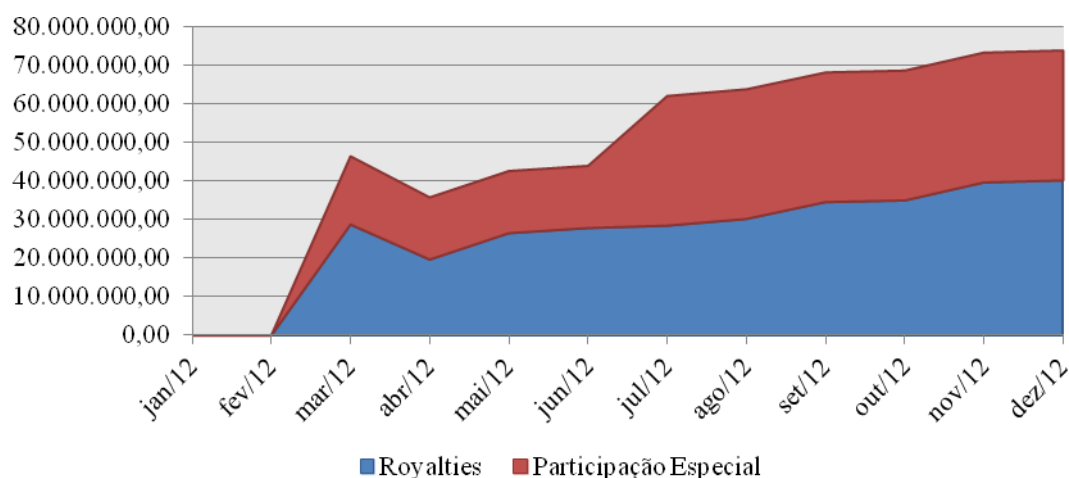
nº1⁵⁴, diretor da ANP, a agência atualmente dedica-se a elaborar “o melhor contrato de partilha possível, antecipando alguns problemas a serem evitados. O contrato serve para isso, para você se resguardar, apesar dos contratos serem sempre incompletos. O ideal é tentar cobrir e imaginar as contingências futuras da melhor maneira possível.”

Mas como a PPSA não foi ainda criada de fato, é possível que as etapas da implementação e da execução da política coincidam. Se a rodada de licitação de fato ocorrer em 2013, provavelmente a ANP terá assumido temporariamente o papel da PPSA. No entanto, na eventualidade de numa futura segunda rodada esta empresa já ter sido criada a etapa de implementação terá sido plenamente superada.

No que diz respeito à implementação e à execução do Fundo Social, prevista pelo artigo 47 da lei da partilha, talvez seja possível afirmar que já se tenha atingido a etapa da execução. Como mostra o gráfico 6 abaixo, o Fundo Social já tem recebido recursos desde janeiro de 2012, tanto royalties como participações especiais, pagos pelos campos do pré-sal que produzem sob o contrato de concessão⁵⁵. No entanto, sua institucionalização ainda é incompleta por que atualmente ele opera em escala muito pequena apenas como receptor de royalties e participações especiais. Sua institucionalização ocorrerá de fato quando definida sua política de investimentos e quando atingir um nível de recursos mais substancial, que deve ocorrer depois de 2020, já que a produção do pré-sal sob o contrato de partilha só deve ter início por volta de 2020. Por essas razões, pode-se dizer que o Fundo Social encontra-se simultaneamente nas etapas de implementação e de execução, sendo que a primeira etapa ainda é a predominante.

⁵⁴ A entrevista foi realizada no dia 29/11/2012.

⁵⁵ Um exemplo é o campo de Lula, na Bacia de Santos.

Gráfico 6 – Royalties e participações especiais destinados ao Fundo Social em R\$

Fonte: Elaboração própria com dados da ANP

Obs: A periodicidade da Participação Especial é trimestral. Para facilitar a elaboração do gráfico acima, optou-se por decompor a Participação Especial distribuída em um trimestre em três parcelas mensais iguais. Foi considerado o mês de crédito.

2.1.5 As etapas de acompanhamento e de avaliação

No que diz respeito às etapas de acompanhamento e avaliação, tudo leva a crer que a maior parte das instituições envolvidas farão esses dois esforços, com ênfase no primeiro, a partir do momento em que o edital do contrato de partilha for publicado. Dependendo dos resultados da primeira rodada de licitações no pré-sal regida pela lei da partilha, a partir desse esforço de acompanhamento e avaliação:

1. o CNPE poderá eventualmente remodelar o cardápio de blocos de acordo com a conveniência;
2. a ANP pode melhorar os termos do contrato de partilha ou aperfeiçoar a forma como acompanha a sua execução;
3. a PPSA pode aperfeiçoar a maneira como acompanha os termos do contrato de partilha ou sua política de comercialização;
4. a Petrobras pode redimensionar os recursos humanos, tecnológicos e financeiros necessários, além de reavaliar suas prioridades tanto no que diz respeito à escolha dos consórcios como às áreas em que pretende entrar como operadora, inclusive no chamado “pós-sal”.

2.1.6 A análise do marco regulatório da partilha considerando as demais políticas a serem coordenadas conjuntamente com a política energética

Como foi visto, com o pré-sal sob o regime da partilha para Pinto Junior (2012, p. 3-4) será “indispensável a formulação e coordenação de políticas em bases inteiramente novas”. Assim, em face da maior importância dos recursos do pré-sal, os esforços de coordenação extrapolarão a política energética, necessitando que se alinhem seus objetivos com os das políticas macroeconômica, industrial, tecnológica, ambiental, de formação de recursos humanos, de defesa, de política externa, etc. De forma reflexiva, as metas, objetivos e instrumentos dessas políticas precisarão ser alinhados com as da política energética. Neste sentido, é importante frisar que a maior parte dos artigos da referida lei tem como objetivo a especificação da condução da política energética do pré-sal sob o regime de partilha.

No que diz respeito à política macroeconômica, uma parte da sua execução é indicada na referida lei no inciso terceiro do artigo 48, o qual define que é objetivo do fundo social “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.” O mesmo artigo também define nos incisos primeiro e segundo que são objetivos do Fundo Social, respectivamente, “constituir poupança pública de longo prazo” e “oferecer fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional”. Dessa forma, o desafio de formulação e coordenação de políticas dialoga inevitavelmente também com a elaboração de políticas sociais, uma vez que serão destinados recursos, por exemplo, para a educação e para a saúde. No que tange a política do meio ambiente, o artigo 47 estipula que o fundo social deve oferecer fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional nos âmbitos do meio ambiente e da mitigação e adaptação às mudanças climáticas. De certa forma a política tecnológica também está contemplada pelo referido artigo, uma vez que serão destinados recursos à ciência e tecnologia. Não obstante, a despeito de algumas menções encontradas na própria lei da partilha, trata-se essencialmente de um desafio de formular e coordenar a política energética com políticas que já existem, e que podem ser ou não adaptadas e redimensionadas vis-à-vis à escala do pré-sal.

No que diz respeito à própria política energética, que será conduzida tanto seguindo as coordenadas do contrato de concessão como de partilha, o Entrevistado nº1⁵⁶, afirma que:

“Adicionado um novo regime contratual como o contrato de partilha, acho que se bebe da fonte da execução do contrato de concessão em termos de procedimentos que já foram estabelecidos e que irão permanecer. O CNPE continuará definindo o cardápio de blocos; existe um conjunto de procedimentos de compra de dados sísmicos, dentre outros, que vão permanecer independentemente do regime. E isso foi adquirido do ponto de vista de construção institucional ao longo dos últimos 15 anos. Então, neste sentido, o país tem 15 anos de experiência boa com relação à consolidação desse desenho institucional que está aí.”

Como se verá nos próximos capítulos, as demais políticas também serão formuladas e/ou executadas por instituições que já possuem experiência pretérita. Cita-se se o exemplo da política externa que, no âmbito do petróleo, possui um histórico de atuação desde os anos 1970. Entretanto, essa atuação do Itamaraty foi no sentido de auxiliar a operação internacional da Braspetro e da Petrobras. Na atual fase a política externa pode ser chamada para auxiliar a política de comercialização da PPSA.

Em suma, há forte dependência da trajetória em relação à experiência anterior, sobretudo da Petrobras. Acrescentando esse grau de complexidade à interpretação de qual etapa atualmente está em curso, pode-se concluir que a noção de um ciclo é bastante profícua para fornecer uma resposta. Com algumas exceções, as instituições envolvidas, dada a escala da operação no pré-sal, podem reavaliar a melhor forma de executar a política que lhes compete a partir do momento em que o pré-sal sob a partilha entrar na parte da execução, redimensionando, se necessário, recursos e procedimentos.

2.2 Uma interpretação das recentes transformações da indústria brasileira de petróleo à luz da literatura das variedades de capitalismo

A literatura que trata do tema da energia e, mais especificamente, sobre o petróleo, é em grande medida interdisciplinar. Neste sentido, transita-se com facilidade entre os campos da história, das engenharias, da economia, da economia política internacional, da sociologia, e assim por diante. Neste campo multidisciplinar há muitos trabalhos que propuseram tipologias de variedades de arranjos institucionais das

⁵⁶ A entrevista foi realizada no dia 29/11/2012.

indústrias energéticas do mundo como, por exemplo, o de Hémery, Debeir e Deléage (1986). Sob uma perspectiva histórica e marxista, os autores comparam historicamente diferentes modelos energéticos, com ênfase no chinês e no capitalista, adotando como premissa a ideia de que existiria um controle social sobre a energia por parte de certos interesses e classes dominantes.

No campo do petróleo, com matizes de trabalho de engenheiro, pode ser citado o trabalho de Franke (1993), o qual propõe, comparando a forma de propriedade das empresas e o grau de abertura a investimentos diversificados, três modelos de indústria de petróleo - americano, europeu e latinoamericano.

Por sua vez, Khelil (1995) faz uma classificação das indústrias petrolíferas do mundo de acordo com a atratividade dos seus sistemas fiscais. O autor divide os países que analisa em cinco categorias de atratividade: muito favorável, favorável, médio, baixa, muito baixa. À época, o Brasil nem sequer figurava entre os países analisados em razão do monopólio.

A seu turno, Luong e Weinthal (2010) fazem análise institucionalista, na qual comparam o controle da produção e a propriedade dos recursos. As autoras defendem a existência de quatro tipos ideais: I) o Estado exerce controle e detém os recursos; II) o Estado detém os recursos mas não os controla; III) Propriedade privada doméstica e IV) Propriedade privada estrangeira

Já Tolmasquim e Pinto Junior (2011), com elementos teóricos da escola do planejamento energético e da economia da energia, analisam as características dos marcos regulatórios das indústrias de petróleo de 11 países: Argélia, Angola, Azerbaijão, Cazaquistão, Colômbia, Indonésia, Irã, Líbia, Venezuela, Noruega, Brasil. Comparam-se, dentre outras características, os marcos legais, o regime fiscal, o regime de outorga dos blocos e os arranjos contratuais dessas indústrias petrolíferas (*ibidem*, p. 2). Este último item talvez seja o mais usado na indústria para fazer esforços de tipificação. Neste sentido, a terceira linha de cima para baixo da figura 2 abaixo mostra os arranjos contratuais existentes no mundo. A Indonésia foi o primeiro país a adotar o contrato de partilha de produção, o qual mantém até hoje. No Brasil, por exemplo, a partilha conviverá com a concessão pura. Já a Noruega, experiência que teria embasado a escolha de um novo marco regulatório no Brasil, adota o modelo de “Concessão com parceria estatal”.

Figura 2 – Arranjos contratuais de exploração e produção existentes no mundo



Fonte: Tolmasquim e Pinto Junior (2011, p. 24)

Nesta linha, a classificação feita por Johnston (2003), uma das mais reconhecidas na indústria, é do tipo binário. O autor agrupa características referentes aos arranjos institucionais, legais e fiscais dos países para o exercício de atividade de exploração de petróleo e gás e chega aos regimes contratuais (compensatórios ou remuneratórios) e aos regimes de concessão (JOHNSTON, 1994, apud TOLMASQUIM e PINTO JUNIOR, 2011, p. 21-22).

Por sua vez, a já citada dissertação de mestrado de Figueredo (2011) desenvolve a interessante perspectiva da “Governança petrolífera”. O autor compara as diferentes formas que assumem, nos setores petrolíferos do México e da Venezuela, as organizações institucionais que “delimitam o relacionamento e a complexa interdependência entre uma ampla gama de agentes políticos, econômicos e sociais” (*ibidem*, p. 10). Neste sentido, os sistemas de “Governança petrolífera” correspondem à “normativa institucional, às regras e às práticas que delimitam a política petrolífera”. O autor, que analisa as transformações recentes nos casos dos dois países, defende que setores petrolíferos bem governados podem aumentar a riqueza nacional, fomentar o desenvolvimento sustentável e promover a sua estabilidade social.

Finalmente, Bridge e Le Billon (2012, p. 183-4), que escrevem desde o ponto de vista da geografia econômica, identificam sete possíveis estratégias a nível global para lidar com a nova realidade do petróleo, que exigirá, segundo eles, maior governança dos temas concernentes ao petróleo, tais como a distribuição dos custos ambientais e o

equilíbrio do preço internacional. As estratégias apontadas são: utilizar mercados segundo a ótica liberal; controlar os recursos petrolíferos segundo a ótica neomercantilista; promover bem-estar petrolífero, através de subsídios generalizados; adaptação socioeconômica; inovar tecnologicamente para possibilitar a transição energética; militarismo predatório; e cerceamento autoritário. Feito o esforço de estilizar as possíveis respostas, os autores procuram identificar quais alternativas determinados países tem perseguido. Os Estados Unidos empreenderiam, por exemplo, simultaneamente a estratégia de utilizar os mercados segundo a ótica liberal e a de promover bem-estar petrolífero.

O objetivo desta seção não é, entretanto, propor um exercício alternativo de tipificar as indústrias de petróleo do mundo com base nos elementos centrais da literatura das variedades de capitalismo tal como em Hall e Soskice (2001, 2009). De fato, talvez a literatura das variedades de capitalismo nem seja o marco teórico ideal para fazer esse possível empreendimento. Aqui as recentes transformações da indústria brasileira de petróleo são interpretadas à luz dos elementos centrais dessa literatura – a) a centralidade da firma, b) o papel do Estado, c) a relação da firma nas cinco esferas institucionais, d) a mudança institucional, e) as complementariedades institucionais.

2.2.1 A centralidade da firma

Conforme o primeiro capítulo, para Schmidt (2005, p. 106) a ênfase na firma por parte de Hall e Soskice teria como um dos seus objetivos superar a dificuldade encontrada pelo institucionalismo histórico, dada a sua ênfase nas estruturas, de explicar a “*human agency*”⁵⁷, dada sua ênfase nas estruturas. Hall e Soskice (2001, 2009) buscariam, assim, micro-fundamentos para o institucionalismo histórico. No entanto, em outro trabalho Schmidt (2007, p.1) questiona o papel central das firmas no trabalho de Hall e Soskice (2001, 2009), argumentando que o ator protagonista em uma economia nacional pode ser também o Estado. Ao fazê-lo, a autora propõe uma terceira variedade de capitalismo, as SMEs.

No que diz respeito ao setor petrolífero brasileiro, observa-se que a criação da Petrobras nos anos 1950 fez parte de um projeto de desenvolvimento em que a centralidade do Estado era inquestionável e imprescindível (PINTO JUNIOR, 2007;

⁵⁷ Em outras palavras, o que motiva a ação humana.

ALVEAL 1993; EVANS, 1979; FRANKE, 1993; FELIPE, 2010; LEITE, 2007). Como destaca Alveal (2007):

“foi na liderança do monopólio estatal da indústria petrolífera que a Petrobras sedimentou extraordinário e peculiar aprendizado estratégico, político e econômico-empresarial, doméstico e cosmopolita, que permitiu ao Brasil enfrentar, de início, o poder econômico do cartel internacional do petróleo; e, mais tarde, os devastadores impactos das elevações dos preços de petróleo dos anos 1970, que inauguraram o atual cenário incerto da indústria mundial de petróleo” (ibidem, p.22)

Assim, uma possível leitura é que o protagonista da política petrolífera no Brasil foi sempre o Estado, a despeito de um “hiato liberalizante” que teria se seguido à aprovação da lei 9.478/97 e que poderia ter se concretizado definitivamente com uma possível privatização da Petrobras em meados dos anos 2000.

Não obstante, como se verá nas próximas subseções, o aceite da metodologia proposta por Hall e Soskice (2001, 2009), onde a firma é central, pode aportar alguns interessantes *insights*. Por um lado, aceita-se que, em linha com Lütz (2003), o Estado é o ente coordenador máximo da economia brasileira, mas também que há uma esfera de governança própria à Petrobras. Essa esfera de governança pode ser entendida tanto no sentido da autora como no de Hall e Soskice (2001, 2009). Considerando a primeira metodologia, caímos no terreno de como a própria Petrobras concebe seu modelo de governança. Este é explicado no *site* da empresa:

“A Petrobras adota as melhores práticas de governança corporativa e está capacitada para utilizar os mais avançados instrumentos de gestão empresarial. Por ser uma companhia de capital aberto, está sujeita às regras da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e da Bolsa de Valores, Mercadorias e Futuros (BM&F Bovespa). No exterior, cumpre as normas da Securities and Exchange Commission (SEC) e da New York Stock Exchange (NYSE), nos Estados Unidos; do Latibex da Bolsa de Madri, na Espanha; da Bolsa de Comércio de Buenos Aires e da Comisión Nacional de Valores (CNV), na Argentina. A companhia segue procedimentos de gestão compatíveis com as normas dos mercados em que atua, de modo a garantir a adoção de padrões internacionais de transparência. Dessa forma, reforça sua credibilidade no mercado e aprimora o relacionamento com seus públicos de interesse: acionistas, investidores, clientes, fornecedores, empregados e sociedade, entre outros.”

Se é aceita a segunda metodologia, é possível analisar a relação da Petrobras com as esferas institucionais, conforme Hall e Soskice (2001, 2009). Neste sentido, o mais razoável é seguir Schmidt (2007), que pensa o Estado como o ente coordenador central da economia. Se desejarmos preservar a estrutura analítica de Hall e Soskice (2001, 2009), só seria possível fazê-lo afirmando que a Petrobras é analiticamente central, no âmbito da análise das Variedades de Capitalismo, por que o Estado brasileiro lhe atribui ao longo da história tal papel. Isso decorre do fato da Petrobras ser muito importante para a economia do país. Como explica Busch (2009, p. 123), no Brasil a Petrobras funciona como o canal onde o governo eleito tem as possibilidade e os meios de intervir na economia. Neste sentido, o governo incumbente tem a prerrogativa de indicar os principais quadros diretivos da companhia, cargos que podem ser negociados politicamente. No Brasil, embora a Petrobras tenha o peso econômico de um “Leviatã produtivo (Estado dentro do Estado)” (ALVEAL, 1993, p.12), parece não haver dúvidas de que sua direção esteja sob controle da Presidência da República. O fato de ser o governo que, quando necessário, reforça a importância da empresa, denota também que há uma rígida hierarquia Presidência-Petrobras. Como explica Bicalho (2010), ao atribuir a exclusividade da Petrobras como operadora única a lei da partilha aprofunda a centralidade da Petrobras, que controlará ainda mais “todo o processo de aquisição de conhecimento geológico, aprendizagem tecnológica e industrial envolvendo o pré-sal”. Como se verá no quarto capítulo, nos dez anos de governo do Partido dos Trabalhadores essa estratégia de “reforçar” a companhia alinha-se cada vez mais aos objetivos da política de Estado.

2.2.2 Os múltiplos papéis do Estado no setor petrolífero brasileiro

Como mostra Schmidt (2007), em Hall e Soskice (2001, 2009) o Estado é um ente com importância secundária. Para eles, seu papel seria principalmente de “induzir os atores econômicos a cooperar mais efetivamente uns com os outros (p. 56)”. Hancké, Rhodes e Thatcher (2009), exploram melhor o papel do Estado, apresentando as distintas formas como o Estado pode atuar nas quatro variedades de capitalismo admitidas.

Argumenta-se aqui que, no caso do setor petrolífero brasileiro, a atuação do Estado contém elementos de três das quatro variedades de capitalismo analisadas pelos autores, sendo claramente um híbrido. Da mesma forma como nas SMEs, o Estado

brasileiro exerce protagonismo por ser proprietário direto da maior parte das ações da empresa petrolífera brasileira, a Petrobras. Em sintonia com o segundo tipo, as MMEs, o Estado brasileiro implementa também política industrial através do setor petrolífero. A complexidade da cadeia *offshore* de exploração e produção (E&P) é tão grande e seus efeitos desencadeadores tão complexos que não parece restar grandes dúvidas de que se trate efetivamente de uma política industrial. Neste sentido, os benefícios da política industrial deflagrada a partir da cadeia da indústria petrolífera são o tema dos trabalhos de Rappel (2011) e Fernandez y Fernandez e Musso (2011). Finalmente, a forma como o setor petrolífero é estruturado no país prevê funções reguladoras típicas de uma LME⁵⁸. Em linha com aquela variedade de capitalismo, a ANP⁵⁹ possui a tarefa de monitorar os contratos firmados, divulgar informações e estatísticas e de defender a concorrência, muito embora não impeça uma excessiva concentração industrial no setor. Do acima exposto percebe-se que há “múltiplos papéis do Estado” no setor petrolífero brasileiro, que indicam hibridismo. Não obstante, talvez seja mais acurado dizer que, em função da importância da Petrobras e das demais instituições estatais, trata-se de um híbrido onde **predominam** os traços de uma SME.

2.2.3 A Petrobras e sua relação com as esferas institucionais

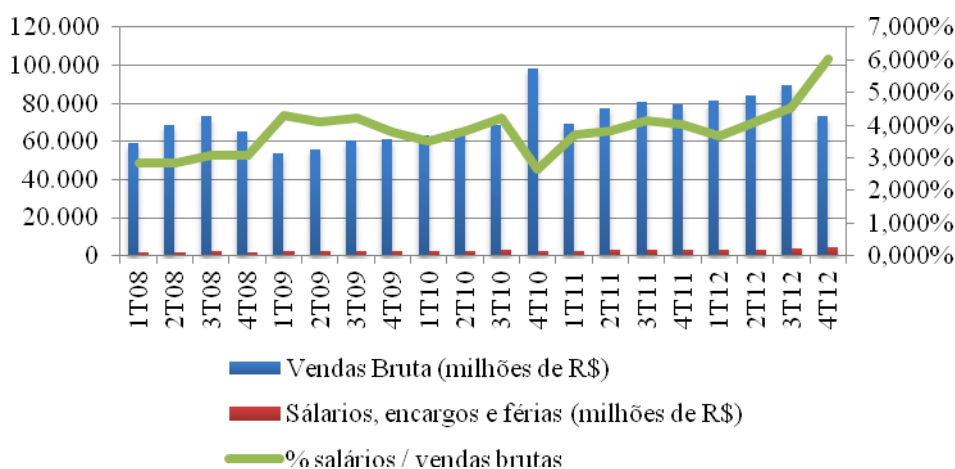
A primeira das esferas institucionais consideradas por Hall e Soskice (2001, 2009) é por eles chamada de “**Relações industriais**”. Nesta dimensão a firma barganha com os sindicatos e demais associações de classe as condições de trabalho e o ritmo do crescimento salarial. Hall e Soskice consideram ainda uma quinta esfera institucional, que chamam de “**Relações com os empregados**”, que trata da relação da firma com seus próprios funcionários. Simplificando um pouco, embora esta primeira seja uma relação da firma com a indústria, faz sentido pensar, no âmbito da Petrobras, “relações industriais e “relações com os empregados” são algo muito similar. Quando a Petrobras

⁵⁸ No livro “Carbon Democracy”, Mitchell (2011, p. 195-197) descreve de forma muito precisa como se deu o processo de difusão das ideias neoclássicas sobre o campo da economia da energia a partir dos anos 1970. Segundo o autor, Robert Solow teria resgatado as ideias de Harold Hotelling sobre como o mercado poderia regular de forma ótima o ritmo de extração dos recursos naturais. O trabalho de Solow, por sua vez, motivou a elaboração de uma série de estudos e teses de doutorado que ajudaram a difundir a ideia de que a condução da política energética poderia ser confiada aos mercados. Passaria a caber aos governos as tarefas de facilitar o cálculo através dos mercados. Isso seria feito tanto através da criação de mercados futuros (que remete à premissa dos mercados completos dos modelos de equilíbrio geral) como através da criação de órgãos que compilassem informações e preços (tese da informação completa). Neste movimento surge nos Estados Unidos o *Energy Information Administration* do Departamento de Energia e na Europa a Agência Internacional de Energia. Do acima exposto, percebe-se que a ANP foi criada com tarefas análogas àquelas pensadas na década de 1970.

⁵⁹ Previstas na lei 9.478/1997

negocia com o sindicato dos petroleiros, em grande medida ela está negociando com seus próprios funcionários, o que é uma herança da época do monopólio. O gráfico 7 a seguir constitui uma *proxy* para entender esse possível conflito distributivo, no âmbito da Petrobras. Observa-se que nos últimos trimestres o indicador “% salário/vendas brutas” situou-se no patamar dos 4%. O objetivo mais racional a ser perseguido pelos trabalhadores da Petrobras é aumentar essa proporção, enquanto a companhia pode pretender mantê-lo razoavelmente baixo.

Gráfico 7 – Percentual Salários/Vendas Brutas



Fonte: Elaboração própria com dados da Petrobras

De fato, no dia 25 de setembro de 2012 o Sindicato dos Petroleiros decidiu entrar em greve de advertência. A Petrobras fez uma proposta de reajuste salarial de 2,5%, acima da inflação, mas abaixo dos 10% pedidos pela categoria⁶⁰. Como se pode ver no gráfico acima, no quarto trimestre de 2012 o indicador subiu até 6,0%, o maior percentual da série. De uma forma geral, constata-se que as negociações entre o Sindicato dos Petroleiros e a direção da companhia tendem a ser permanentes e muitas vezes turbulentas. Em função do limitado espaço, não será possível traçar um perfil da rica história desse conflito.

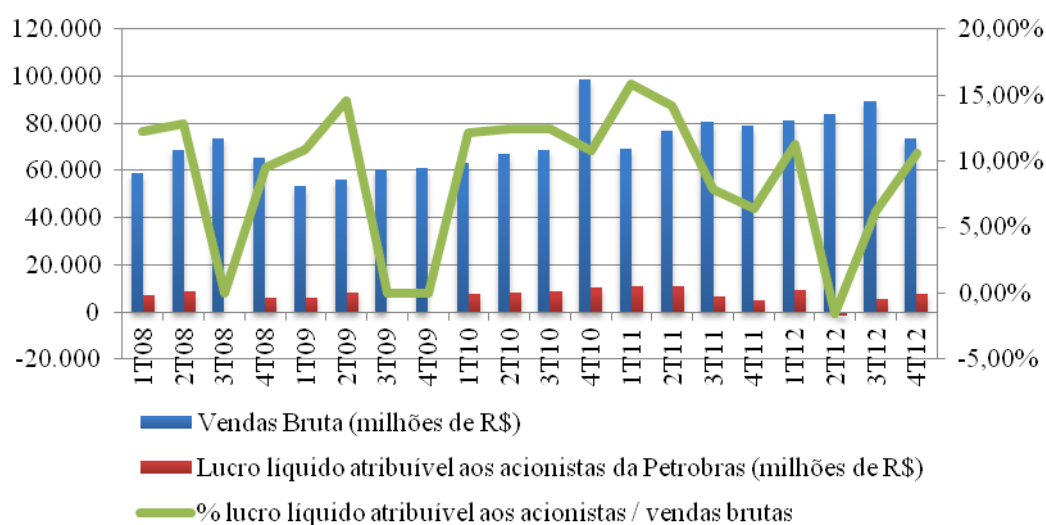
A segunda esfera institucional considerada por Hall e Soskice (2001, 2009) é por eles chamada de “**Treinamento e Educação**”. Trata-se da esfera onde a firma decide de que maneira irá treinar a mão-de-obra necessária, parte da qual ela mesma poderá formar. No que diz respeito a esta esfera, observa-se uma grande participação do

⁶⁰ Notícia publicada pelo Jornal Valor Econômico. Acesso em 15/10/2012.

Estado na formação de recursos humanos para a indústria de petróleo como um todo, não somente para a Petrobras. Destacam-se: o Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás – doravante PROMINP⁶¹, criado pelo Governo Federal em 2003; e o Programa de Recursos Humanos da ANP⁶², que se iniciou em 1999. A própria empresa dispõe de sofisticada instituição para treinar seus recursos humanos, a Universidade Petrobras.

A terceira esfera institucional é denominada “governança corporativa”. Trata-se da arena onde a firma resolve seus conflitos relativos ao financiamento das suas atividades. Esta pode englobar tanto a relação com eventuais investidores privados, como com o Estado, que pode ser seu financiador também. No entanto, como a indústria do petróleo é historicamente muito lucrativa, é muito comum que as empresas de petróleo financiem suas atividades reinvestindo seu próprio capital. O gráfico 8 abaixo representa uma *proxy* do conflito que pode existir entre a Petrobras e seus investidores privados, os chamados “minoritários”.

Gráfico 8 – Percentual lucro líquido atribuível aos acionistas/Vendas Brutas



Fonte: Elaboração própria com dados da Petrobras

Trimestralmente, de acordo com seus resultados, a Petrobras pode pagar ou não aos seus acionistas um dividendo como forma de remunerar a propriedade das ações. Neste sentido, recentemente ocorreram conflitos distributivos - entre a companhia e o

⁶¹ Voltado para o nível técnico.

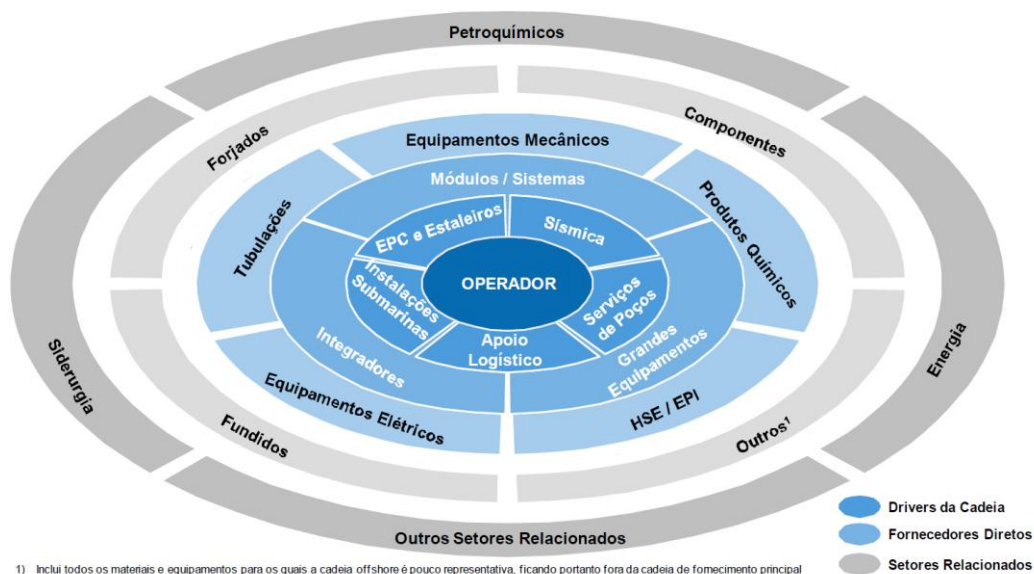
⁶² Mais voltado para o nível superior.

Governo, de um lado, e os investidores privados, de outro - por que se atribuiu os piores resultados da companhia ao fato dos preços dos combustíveis no Brasil não acompanharem o mercado internacional. Isso está em linha com o que explica Busch (2009, p.123), para o qual na “Brasil S.A.” seria comum que “as grandes empresas estatais abdicuem de elevar tarifas ou mantenham postos de trabalho mesmo que isso afete os lucros e os dividendos, o que não agrada os acionistas” (tradução livre). Noutra clave, em função das pressões inflacionárias, o governo não costumava repassar as flutuações dos preços internacionais do petróleo aos consumidores brasileiros. Se reajustados, estes se refletiriam em melhores resultados para os acionistas. Assim, um objetivo racional para os investidores seria defender um aumento do indicador “% lucro líquido atribuível aos acionistas / venda brutas”. Vale ressaltar que a relação com investidores privados trouxe ganhos em termos do aporte de instrumentos de governança para a Petrobras que transcendem o aumento do seu capital disponível. Como explica Busch:

“A bolsa é uma importante fonte de capital para a Petrobras. Suas ações constam entre as mais transacionadas. A empresa se compromete a ser transparente e a prestar contas ao órgão que supervisiona as ações e a seus acionistas.” (tradução livre, p. 129, tradução livre)

A quarta esfera institucional é composta das “**relações inter firmas**”. Esta diz respeito à forma como a Petrobras se relaciona com as empresas que se situam na cadeia industrial do petróleo, ou ainda aquelas que direta e indiretamente lhe prestam algum tipo de serviço. A figura 3 abaixo, extraída de Fernandez y Fernandez e Musso (2011, p. 4), faz uma caracterização da cadeia de fornecimentos de bens e serviços *offshore*.

Figura 3 – Os elos da cadeia petrolífera



Fonte: Fernandez y Fernandez e Musso (2011)

Está claro que a Petrobras, enquanto operadora única no pré-sal sob a partilha, exercerá posição de absoluto protagonismo nesta cadeia, como já exerce sob o contrato de concessão. Desta forma, as “relações inter firmas” são completamente enviesadas a favor da Petrobras, que na maior parte dos casos poderá ditar regras e prazos. Não obstante, é possível antever uma série de conflitos “inter firmas”, referentes à possibilidade de que os equipamentos contratados pela empresa não sejam entregues em tempo. Ademais, quando se considera que a Petrobras é um conglomerado composto de setores relativamente diferentes – o setor de exploração e produção tem uma lógica bastante distinta do refino - existe a possibilidade de que a execução da política do pré-sal suscite conflitos entre esses setores da companhia, que poderiam ser caracterizados como “sub-firmas”. Um desses possíveis conflitos poderá decorrer do fato da direção da companhia eventualmente decidir diminuir o orçamento do refino em prol da exploração e produção.

2.2.4 Mudança institucional

No que se segue é feita uma breve descrição das mudanças institucionais pelas quais o setor petrolífero brasileiro passou desde os anos 1990. Em 1995 o setor petrolífero brasileiro passou por profundas mudanças. Para Tolmasquim e Pinto Junior (2011, p.253), neste ano inaugurou-se a quarta fase do setor, caracterizada por

reestruturação institucional e abertura do mercado. Em 1995 foi flexibilizado o monopólio da União sobre as jazidas.

Destaca-se também a lei do petróleo de 1997⁶³, que levou a mudanças significativas no marco regulatório brasileiro. A referida lei instituiu o contrato de concessão, onde, mediante o pagamento de tributos, qualquer empresa que estabelecesse sede no Brasil passaria a poder adquirir o direito de explorar petróleo em um determinado bloco por um período estipulado em contrato. Estes direitos passariam a ser outorgados em rodadas de licitação. Antes da primeira rodada de licitação, a assim chamada “rodada 0” concedeu à Petrobras o direito de escolher uma determinada quantidade de blocos. A abertura não foi acompanhada da privatização da Petrobras, somente da venda de um percentual das suas ações, próximo de 50%. Neste contexto, o *golden share* foi mantido. Não obstante, como destaca Furtado (2007, p. 19) a mudança institucional de 1997 “comprometeu os encadeamentos internos da Petrobras”, no sentido de que a abertura não teria repercutido favoravelmente nas compras internas de materiais e equipamentos da empresa. A referida lei alterou também profundamente o arranjo institucional, criando órgãos como o CNPE e a ANP. Ao primeiro caberia formular as políticas energéticas, bem como propor o ritmo de realização de rodadas e fornecer o cardápio de blocos disponíveis. Ao segundo caberia criar, executar e fiscalizar o contrato, bem como outras atribuições regulatórias. Seguindo a teoria de governança de Lütz (2003), em função da mudança institucional de 1997 a Petrobras passou também a dispor de uma série de instrumentos de governança típicas do capitalismo liberal, que de fato lhe são úteis. Atualmente a Petrobras pode ser considerada uma “*full-fledged oil company*”. Constam entre esses instrumentos a já citada nova relação com investidores e uma política corporativa ambiental mais estrita. Finalmente, a mudança teve impacto no sistema tributário da indústria, onde os royalties passaram de 5% para 10%.

A lei da partilha de 2010⁶⁴ representou também mudança institucional para o setor, acentuando ainda mais seu hibridismo. De um lado alguns blocos continuarão sendo licitados através da modalidade contratual da concessão; de outro, os blocos do pré-sal ainda não licitados do pré-sal serão explorados, sob o contrato da partilha, exclusivamente pela Petrobras, que poderá se associar às demais empresas em

⁶³ Lei 9.478/1997.

⁶⁴ Lei 12.351/2010

consórcios. Por sua vez, nesses consórcios o interesse do governo será representado pela PPSA, empresa pública ainda em estado de implementação, que irá também vender o petróleo correspondente à União.

Feita essa descrição, seguimos agora a análise de Hall e Soskice (2001, 2009). Segundo esta, quando ocorrem choques externos os atores que fazem parte de uma determinada variedade de capitalismo conseguem restaurar o equilíbrio institucional de tal maneira a preservar as vantagens institucionais comparativas daquela variedade de capitalismo. Assim, as mudanças institucionais tenderiam a preservar as características essenciais do modelo. Mas é preciso ressaltar que esses choques externos não necessariamente precisam ser internacionais, apenas externos à atuação desses autores.

Antes de prosseguir, é necessário destacar como Tolmasquim e Pinto Junior (2011, p. 2) entendem a mudança institucional dos marcos regulatórios de exploração e produção. Para os autores, os fatores indutores da mudança podem ser divididos em: políticos, macroeconômicos, setoriais e internacionais. A primeira categoria diz respeito às decisões políticas internas. Já a segunda, às questões relativas ao financiamento e à necessidade de geração de divisas. As questões setoriais podem ser referentes ao preço e à disponibilidade de tecnologia. Finalmente, as internacionais dizem respeito à correlação de forças entre países produtores e não-produtores.

No caso da indústria petrolífera talvez os principais choques externos que motivaram a revisão do marco institucional nos anos 1990 tenham sido: (I) a difusão de ideias liberalizantes, (II) os baixos preços petrolíferos vigentes à época e (III) a elevada competição por investimentos das grandes petrolíferas entre uma vasta gama de países, em sua maioria dotada de reservas com elevado risco exploratório. Os outros choques externos são essencialmente de cunho nacional: (IV) baixa disponibilidade tecnológica e (V) a ausência de investimentos no setor. Na concepção de Tolmasquim e Pinto Junior (*ibidem*), o choque externo I seria um fator indutor de ordem política; o II e o IV seria de ordem setorial; o III de ordem internacional; e o V de ordem macroeconômica. Esses fatores acarretaram uma mudança institucional bastante substancial no marco regulatório de E&P no Brasil, a despeito do fato da Petrobras não ter sido privatizada. Seguindo a análise de Hall e Soskice (2001, 2009), se o marco regulatório brasileiro pudesse ser descrito como uma variedade de capitalismo, há elementos que permitem concluir que com a mudança esta tenha perdido a sua “pureza”, mas manteve alguns dos

seus elementos chave. De um lado, a criação da ANP e a introdução de rodadas de licitação representou um enxerto de ideias liberais; de outro, a manutenção da Petrobras enquanto empresa pública, mesmo com características de um capitalismo mais liberal, conservou características anteriores à mudança. Criou-se, dessa maneira, uma variedade híbrida.

No que diz respeito à mudança institucional processada mais recentemente em função do pré-sal, o choque externo foi, sobretudo, (A) a elevação dos preços petrolíferos nos anos 2000. Mas não se descarta como choque externo (B) a incapacidade, a nível mundial, de descobrir grandes reservas. A nível nacional, os choques externos foram: (C) a difusão de ideias sobre o desenvolvimento econômico e social liderado pelo Estado, (D) a apropriação da capacidade de desenvolver a tecnologia necessária para explorar o pré-sal, (E) condições internas mais favoráveis de investimento em exploração e produção de petróleo e gás e (F) o projeto de tornar o pré-sal um vetor de desenvolvimento econômico e social para o país. Na concepção de Tolmasquim e Pinto Junior. (2011, p. 2), os choques externos A e D seriam fatores indutores do tipo setorial; o B do tipo internacional; o C do tipo político; e o E e o F do tipo macroeconômico.

Embora esses choques externos tenham acarretado algumas mudanças, na mais recente mudança institucional foram preservadas muitas características do modelo anterior. Além de ter preservado a modalidade do contrato de concessão, as instituições que irão executar a política da partilha são essencialmente as mesmas, com exceção da PPSA. Como foi demonstrado acima, essas instituições irão utilizar sua experiência pretérita para desempenhar suas funções sob a partilha. Talvez seja possível argumentar que a mudança institucional mais recente tenha visado a restaurar parcialmente o equilíbrio anterior a 1997.

Mas há espaço também para interpretar as mudanças institucionais dos anos 1990 e 2000 de acordo com as ideias desenvolvidas pelo institucionalismo histórico – a dependência da trajetória não determinista e as instituições como regimes. Em linha com as transformações observadas na indústria internacional nos anos 1980 e 1990 o Brasil também realizou suas reformas no setor, abrindo-o à concorrência privada em 1997. Não obstante, optou por um caminho não tão radical, ao não privatizar a Petrobras. Desde então, o Estado brasileiro voltou a fortalecer novamente a Petrobras,

atribuindo-lhe papel mais destacado na condução da política energética do setor petróleo. A análise da dependência da trajetória não determinista implica que um caminho escolhido não quer dizer que em algum momento futuro não possam ser feitas mudanças, a qual de fato se processou em 2010. Fazendo uma interpretação sob o ponto de vista de Streeck e Thelen (2009), tanto em 1997 como em 2010, quando as mudanças foram institucionalizadas, se estava observando as ‘regras internacionais’. Não obstante, o Brasil interpretou-as ao seu modo, o que sugere “dependência da trajetória não determinista”. Se em 1997 a privatização de companhias estatais era a tendência mundial, optou-se por não privatizar a Petrobras, tão somente permitindo a aliança com o capital privado nacional e internacional. Por outro lado, em 2010 o Brasil mudou sua relação com o capital privado internacional no setor petróleo. É possível interpretar que as mudanças institucionais especulam com o fato de que esse capital não deixará de financiar a operação da Petrobras nos consórcios da partilha. Isso denota também que se está “interpretando regras” em benefício próprio. Seguindo Tolmasquim e Pinto Junior (2011, p. 2), a análise das mudanças institucionais segundo a ótica da dependência da trajetória não determinista e das instituições como regimes teve como foco o fator indutor de mudanças “internacional”.

Outro ponto que merece destaque em uma análise institucionalista histórica da mudança institucional mais recente – rumo à partilha – diz respeito ao papel do Estado nesta última junção crítica. Como foi visto no capítulo 1º, a junção crítica é marcada por conflitos entre os atores estratégicos, nos quais o Estado quase sempre está envolvido – com maior ou menor sucesso. No caso da aprovação do marco regulatório da partilha, chamam a atenção as capacidades estatais do então governo Lula de induzir as mudanças institucionais que julgava serem necessárias em um termo relativamente curto, cerca de 3 anos. A primeira capacidade é a de formular uma nova estratégia e planejar um novo arranjo institucional em que se ressalta ainda mais a centralidade do Estado na condução do setor petrolífero; e a segunda é a de articular, junto ao congresso, sua aprovação.

Finalmente, nada impede que se recorra ao institucionalismo discursivo de Schmidt (2005, 2007, 2009) para explicar as mudanças mais recentes, que resultaram na aprovação do marco regulatório da partilha. Chama de imediato a atenção o fato de que é profundamente enraizado no Brasil - ao menos desde os anos 1950, quando a Petrobras foi constituída - o pleito de que “o petróleo é nosso”. Vale destacar que, a

despeito do hiato liberalizante dos anos 1990, o setor petróleo não passou por transformações tão profundas como o de telecomunicações, por exemplo. Quiçá nunca se conseguiu reunir as necessárias condições políticas para privatizar por completo a Petrobras, por exemplo. No que diz respeito particularmente à partilha, a análise do discurso parece bastante profícua para compreender a transição. Como escreveu Stevens (2008), a adesão ao “nacionalismo energético” depende diretamente da habilidade de atores estratégicos de convencer os setores da sociedade de que se trata de um pleito legítimo, convencendo-o, através do discurso, de que uma ideologia de intervencionismo é importante e de que essa decisão estratégica pode solucionar problemas sociais. Certamente não foi por acaso que a campanha eleitoral que elegeu Dilma Rousseff em 2010 tenha feito alusão às descobertas do pré-sal enquanto conquistas de uma empresa nacional soberana, a Petrobras. Nada melhor do que um bem sucedido pleito eleitoral para comprovar a legitimidade dessa tese junto à população. De fato, essa defesa também já vinha sendo feita pelo seu antecessor, o ex-presidente Lula. É interessante destacar que se é possível tabular um comportamento médio da população com base na presunção de que os indivíduos agem racionalmente, essa racionalidade certamente não parece ter grande aderência com os padrões neoinstitucionalistas racionais. Comprometidos com a sua visão de que a tarefa do Estado não deve ir muito além de assegurar os direitos de propriedade, os neoinstitucionalistas racionais provavelmente argumentariam que não cabe a este promover, por exemplo, uma política industrial com base no setor petróleo. Seguindo Beckert (2002), esta preferência seria profundamente enraizada em uma visão dominante no país de que a soberania econômica e política, ao menos no campo do petróleo, é importante. Essa soberania econômica e política seria necessária para que se viabilizasse a “promessa do pré-sal” – a qual de certa forma atualiza o “petróleo é nosso” – e que tem relação com a possibilidade de construir estaleiros em solo nacional destinados ao setor petróleo, e que podem gerar emprego e renda, inclusive de forma descentralizada.

2.2.5 As complementariedades institucionais

O último ponto da análise das variedades de capitalismo proposta por Hall e Soskice (2001, 2009) que aqui é aplicada à compreensão das recentes transformações no setor petrolífero brasileiro são as complementariedades institucionais, e seu inerente atributo de coerência institucional. Para os autores, as complementariedades

institucionais existem onde as instituições de uma economia aumentam o retorno uma da outra (HALL e SOSKICE, 2001, p. 17). Mesmo choques externos não seriam capazes de desestabilizar significativamente as complementariedades institucionais. Os atores da economia nacional trabalhariam em conjunto para restaurá-las, visando preservar a vantagem institucional comparativa. Peck e Theodore (2007) criticam essa abordagem sobre complementariedades institucionais por compreenderem que, após a ocorrência de choques externos, nem sempre existe a possibilidade de que estas continuem equilibradas (*ibidem*, p. 753). Os autores argumentam que a existência de atores estratégicos pode mobilizar recursos para impor ou defender uma ordem não ótima, ineficiente ou pouco igualitária (p. 755). Finalmente, em sua perspectiva dos sistemas abertos Becker (2007, p. 279-281) defende que há pressões externas e internas para que as instituições se agrupem de forma coordenada e sistêmica, mas isso não implica que esse objetivo seja necessariamente alcançado. Isso ocorreria também por que alguns dos atores estratégicos da economia nacional podem possuir objetivos que não permitiriam alcançar esse fim.

No que diz respeito ao Brasil, o fato do Estado brasileiro estar disposto a financiar a Petrobras represente uma complementariedade institucional entre a esfera produtiva – situada na Petrobras – e a esfera financiadora, que pode ser o Tesouro Nacional ou o BNDES. Conforme Figueredo (2011, p. 24), caberia ao Estado:

“garantir que a Empresa Nacional de Petróleo maximize a criação de valor. Se o acesso da ENP ao capital é excessivamente limitado e são sacrificadas as necessidades orçamentárias do governo no curto prazo, a ENP não poderá investir o suficiente para manter níveis de produção e para agregar novas capacidades. Em essência, a ENP deve contar com os recursos necessários para realizar sua missão e cumprir os seus objetivos estratégicos.”

No caso brasileiro, em grande medida ausentes mecanismos privados de financiamento, o Estado herdaria essa tarefa. Ademais, a existência de programas de governo como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) ou o plano Brasil Maior para ajudar a Petrobras a atingir suas metas de conteúdo local possam também ser pensadas em termos complementares.

Esse tipo de complementariedades institucionais difere radicalmente das que se observam no setor petrolífero estadunidense, onde as instituições do setor seriam muito

mais liberais. Na plataforma continental daquele país não há rodadas de licitação; a posse da escritura de um terreno representa o direito de explorar o petróleo contido no subsolo⁶⁵. Ademais, há no país um mercado de capitais extremamente desenvolvido para financiar o desenvolvimento das atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural. Outra característica marcante que atesta o “grau de liberalismo” no setor petrolífero norte americano é o fato de lá não existir uma *National Oil Company* (NOC). A presença do Estado no setor é, assim, muito menos destacada, restringindo-se a questões de cunho mais regulatório/informacional. Destaca-se a existência da *Energy Information Administration* (EIA), criada para compilar as informações e preços do setor, visando ao assessoramento dos atores (privados). Com base nessas informações e preços, a teoria de coorte mais ortodoxa assume que os agentes privados podem assim manejar da forma mais eficiente possível os recursos petrolíferos do país.

A mudança institucional que se processou em 2010 no Brasil pode ter sido pensada de forma a aprimorar a complementariedade institucional entre mais de uma instituição. Talvez seja possível argumentar que a capacidade de governança, tal como descrita por Diniz (1995, 1996, 1998a, 1998b) e por Lütz (2003) possa também dizer respeito à capacidade de gerar essa sinergia entre as instituições. Como se verá nos próximos capítulos, no caso das transformações analisadas, a capacidade de equilibrar instituições de tal maneira que uma aumente o retorno da outra é, na melhor das hipóteses, limitada, em linha com a análise de Becker (2007). Embora a capacidade de governança possa se beneficiar de uma curva de aprendizado, não é plausível que o complexo arranjo institucional brasileiro no âmbito do petróleo venha a configurar-se da mesma maneira que Hall e Soskice (2001, 2009) entendem as complementariedades institucionais, em equilíbrio. Deste modo, almeja-se a todo tempo uma coerência institucional, mas é difícil alcançá-la plenamente. O maior grau de coerência será obtido a partir de processos incrementais e lentos de mudança institucional, em linha com a perspectiva dinâmica, contínua e silenciosa de mudança institucional proposta por Streeck e Thelen no âmbito das instituições como regimes (2009). Em linha com o conceito de governança (DINIZ, 1995, 1996, 1998a, 1998b) essas mudanças institucionais podem se observar quando o Estado torna mais congruentes entre si as metas estabelecidas pela política, quando logra dirimir conflitos entre diferentes atores

⁶⁵ Como mostra Zalik (2012, p. 267), o mesmo não pode ser dito da plataforma continental do Golfo do México, em que os arrendamentos offshore são de propriedade do governo e outorgados em rodadas de licitação, tal como é feito no Brasil.

envolvidos na execução da política ou quando melhora a alocação dos recursos necessários para que esta seja implementada. No caso analisado neste trabalho o desafio é grande por que no âmbito do pré-sal sob a partilha não só uma política – a energética - precisa ser aperfeiçoada nos termos descritos acima. Sendo assim, o objetivo da governança no caso do pré-sal é obter sucesso em pequenas mudanças institucionais que aumentem a coesão entre uma série de políticas como a externa, comercialização, industrial, ambiental, de recursos humanos, macroeconômica, etc.

2.3 Conclusões do capítulo

A primeira interpretação sobre a lei da partilha teve como objetivo inicial situá-la no tempo e no espaço, descrevendo ainda suas principais características e o ambiente institucional que foi criada. Como foi visto na introdução, no âmbito do pré-sal sob a partilha a política energética precisará ser coordenada em conjunto com políticas como a ambiental, macroeconômica, externa, de defesa, de recursos humanos, tecnológica, industrial, social, etc. Em grande parte esas políticas já existem, mas precisam ser redimensionadas em face do desafio do pré-sal. Neste sentido, a execução dessas políticas é “dependente da trajetória” de uma bem sucedida experiência acumulada ao longo de décadas, por exemplo, pela Petrobras. Para tal, foi profícuo o uso da imagem do “ciclo da política da pública”, pois este acomoda a possibilidade de que políticas sejam reavaliadas e redimensionadas.

O objetivo primordial da segunda interpretação foi trazer para o contexto petrolífero alguns dos conceitos teóricos desenvolvidos no primeiro capítulo. Assim, tem-se que o conceito de governança pode dialogar com conceitos como “complementariedade institucional”, mudança institucional e “*open systemness*” (BECKER, 2007) também no âmbito da governança do pré-sal. Como se verá nos capítulos 3 e 4, se bem executada a governança fará com que as “políticas aumentem uma o retorno da outra”. Entretanto, o caminho até lá é de lentas e muitas vezes pontuais aperfeiçoamentos, que podem ser entendidos como pequenas mudanças institucionais.

3. A POLÍTICA DE COMERCIALIZAÇÃO DO PRÉ-SAL E A POLÍTICA EXTERNA

Em linha com o que foi dito nas duas últimas seções do capítulo dois, o objetivo deste capítulo é analisar como a política externa brasileira – que possui um longo histórico de apoio diplomático ao setor petrolífero do país – pode ser convocada mais de uma forma diferente a auxiliar na consecução dos seus objetivos. Trata-se da possibilidade de que caiba ao Ministério de Relações Exteriores a tarefa de disponibilizar seu *expertise* diplomático para apoiar a criação de uma estratégia de um novo órgão estatal. Como foi destacado anteriormente, a PPSA foi criada para, entre outros objetivos, cuidar da comercialização do óleo que couber à União nos contratos de partilha.

Tomando-se o conceito de governança de Diniz (1995, 1996, 1998a, 1998b) talvez seja possível afirmar que, caso essa nova configuração institucional se materialize, aumentar-se-ia a coerência entre as políticas supra citadas. Em linha com a análise de Hall e Soskice (2001, 2009), a política externa aumentaria o retorno da política de comercialização. Por outro lado, em linha com a abordagem de Crouch (2005), a existência de uma complementariedade institucional pode indicar também que uma das instituições envolvidas nesta nova interface não possui uma institucionalidade sólida. Não obstante, seguindo Streeck e Thelen (2009) e Becker (2007), este processo de lentas e pequenas mudanças institucionais rumo à maior coesão institucional é essencialmente aberto. Assim, embora seja extremamente plausível que a coerência aumente, há ainda espaço aberto para aperfeiçoamentos. Neste âmbito, existe uma grande possibilidade de que o resultado desse processo de aperfeiçoamentos seja que não se a função de empresa comercializadora na PPSA, de tal forma que a tarefa de comercializar o óleo que cabe à União nos contratos de partilha seja outorgada à Petrobras.

Nas próximas seções procede-se da seguinte forma. Na primeira delas é descrita a experiência pretérita da política externa brasileira na esfera do petróleo. Na seção seguinte são analisados a criação do Departamento de Energia do Itamaraty e sua importância ainda mais destacada com as descobertas do pré-sal. A próxima seção descreve as opções de estratégias de comercialização do petróleo em que a experiência diplomática pretérita do Itamaraty poderá ser de grande relevância. Na seção final

discute-se a possibilidade de que o Itamaraty tenha um papel mais importante no CNPE, que tem a atribuição de propor as políticas de comercialização da PPSA à Presidência da República.

3.1 Primórdios da Política Externa brasileira no âmbito do petróleo

A atuação da política externa brasileira no âmbito do petróleo historicamente esteve fortemente atrelada ao processo de internacionalização da Petrobras no passado e ainda o está no presente. Para Santos (2009, p. 80) este processo pode ser dividido em três etapas: a primeira se estende desde a criação da Braspetro em 1972 até o fim do monopólio da Petrobras, onde o objetivo da internacionalização era, sobretudo, abastecer o mercado interno com petróleo importado; a segunda, de 1998 a 2002, após a quebra do monopólio, atrelada à integração energética na América Latina, e a um aumento da internacionalização da Petrobras; e a terceira, a partir do governo Lula, quando o processo de internacionalização passou a acelerar-se ainda mais e criou-se o Departamento de Energia do Ministério de Relações Exteriores - MRE.

Segundo Felipe (2010, p. 171), no final da década de 1960 e início dos anos 1970 as altas taxas de crescimento do PIB e a expansão das atividades industriais brasileiras aumentaram significativamente o consumo de combustíveis do país. Com o baixo sucesso exploratório *onshore*, a Petrobras engajou-se na dupla estratégia de buscar petróleo em águas rasas e de explorar petróleo fora do país. Assim, segundo Santos (2009, p. 81), o processo de internacionalização da Petrobras teve início em 1972 quando o Presidente Médici criou a Braspetro, subsidiária da Petrobras, para explorar petróleo no exterior. Neste movimento estratégico de internacionalização, a Petrobras pôde também absorver maiores conhecimentos tecnológicos para a própria exploração em águas rasas no Brasil. Segundo a autora, de 1972 até o ano 2000 a Petrobras atuou em mais de 30 países através da Braspetro, o que incluiu, dentre outros, México, Nigéria, Angola, Iraque, Irã, Argélia, Egito e Colômbia.

A partir de 1974 a Braspetro passou a atuar também como uma empresa exportadora autônoma de produtos brasileiros, que passaram a ser trocados pelo petróleo daqueles países. Este mecanismo de intercâmbio ficou conhecido como “*countertrade*”. Em 1976 foi criada a Interbras, que assumiu a função de comercializar os bens e serviços (*ibidem*). Dedicando-se somente à exploração e produção de petróleo e gás e à comercialização de petróleo, a Braspetro intensificou suas atividades, por

exemplo, no Iraque. Neste país a Braspetro teve relativo êxito, sendo responsável em 1976 pela descoberta do campo gigante de Manjoon. Em face das incertezas geopolíticas, a empresa decidiu por abdicar de sua exploração em troca de uma indenização e da garantia da compra do petróleo. Nos anos 1980 o foco da atuação da Braspetro deslocou-se para o Golfo do México e para o Mar do Norte, considerados de menor risco geopolítico.

Neste período de acentuada internacionalização da Petrobras, sobretudo até os anos 1980, a atuação da política externa brasileira foi marcada pela sua relativa autonomia. Nos anos 1960 o governo Jânio Quadros inaugurou a Política Externa Independente, responsável pelas novas relações do Brasil com a América Latina, Ásia, África, países socialistas e com o Movimento dos Países Não Alinhados (FIORI, 2005, p.55). Ao contrário do imediato pós-Guerra, essa política externa assumiu uma posição mais independente em relação aos Estados Unidos. Se no primeiro momento o pêndulo do binômio segurança e desenvolvimento favoreceu o primeiro, no segundo momento optou-se pelo desenvolvimento (LEITE, 2011, p. 122). Mantendo a Política Externa Independente, os militares a partir de Médici colocaram como objetivo primordial de política externa o auxílio ao desenvolvimento econômico do país. Não desconsideraram, é certo, o objetivo da segurança, uma vez que o combate ao comunismo continuou como objetivo importante de política externa. É neste contexto que deve ser entendida a política externa relativamente independente do país no que diz respeito ao petróleo. Optou-se por uma internacionalização pragmática, visando à consecução dos interesses econômicos e energéticos, o que contemplou os supracitados conjuntos de países, a despeito da disputa ideológica. Neste sentido, em termos de petróleo a atuação diplomática brasileira a partir do Governo Médici esteve focada no Oriente Médio. Com alguns dos países daquela região se estabeleceram relações diplomáticas e firmados acordos, para lá foram enviadas missões, e lá foram criadas embaixadas.

A partir dos anos 1990 há uma aproximação da Petrobras com os países sulamericanos, que, para Santos (2009, p.82), seria influência dos processos políticos e econômicos que ocorreram na região a partir da criação do Mercosul. Neste sentido a companhia iniciou operações de exploração e produção de hidrocarbonetos na Argentina em 1992, na Venezuela em 1994, no Equador e na Bolívia em 1995 e no Peru em 1998. A partir de 1997, com a abertura do setor petrolífero brasileiro, a expansão para o continente acentua-se ainda mais. Neste sentido, o plano estratégico da Petrobras

de 1999 marca o objetivo da companhia de tornar-se uma empresa líder regional com foco na América Latina (*ibidem*). Em 2000 é extinta a Braspetro e criada a Área de Negócios Internacionais da Petrobras.

Se até os anos 1980 a América Latina era absolutamente secundária para a política externa brasileira, a criação do Mercosul marcaria uma inflexão. Era um contexto de abertura econômica para o país, e o bloco regional veio a reforçar as ligações comerciais do Brasil com os países da região. Isso incluiu a Petrobras, cuja expansão esteve ligada à lógica de integração energética vis-à-vis a busca por segurança energética do país (FELIPE, 2010, p. 172). De acordo com Santos (2009, p. 127), durante o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) sob a gestão de Celso Lafer, o MRE se engaja em um conjunto de iniciativas com o foco na integração energética. Especialmente no segundo governo FHC, que vai de 1999 a 2002, são elaborados uma série de projetos de integração energética, os quais seriam aprofundados na gestão de Luis Inácio Lula da Silva, dentre os quais se destacam o Gasoduto Bolívia Brasil, e a implementação de uma rede de gasodutos no Brasil e na Argentina.

3.2 A criação do Departamento de Energia e a importância do pré-sal

A partir do governo Lula a internacionalização da Petrobras na América Latina deixou de objetivar somente a integração regional visando a segurança energética. Segundo Felipe (2010, p. 174) esta tarefa passou a ser encarada pela diplomacia brasileira como um instrumento para aumentar a influência econômica e política brasileira na região. Neste sentido, a Petrobras torna-se cada vez mais um ator político e o BNDES, através da sua capacidade de efetuar empréstimos, passa a ser incorporado à estratégia (ALÉM e CAVALCANTE, *apud* FELIPE, 2010, p. 174).

Neste sentido, durante o governo Lula surge “a necessidade de concretizar e dar uma dimensão mais pragmática à integração energética sulamericana” (Santos, 2009, p. 129, tradução livre). Como a relação com os países vizinhos passou a focar-se cada vez mais em relativos à energia, decide-se pela criação do Departamento de Energia dentro do Itamaraty, no ano de 2006 (*ibidem*). Para Santos (*ibidem*) o objetivo da criação do referido Departamento era alinhar as questões energéticas da região com os interesses da diplomacia brasileira. Segundo ela, havia a percepção de que a eficácia da atuação do Itamaraty na intermediação diplomática das questões envolvendo a integração

energética seria maximizada se seus objetivos e instrumentos fossem alinhados com as demais políticas do Estado.

Segundo a autora, a relação entre o Departamento de Energia e a Petrobras nos anos que se seguiram à criação do primeiro pode ser descrita como próxima e profícua. Para o conselheiro Breno de Souza Brasil Dias Costa, entrevistado por ela em 2009, depois da mudança em princípio o Itamaraty poderia continuar auxiliando diplomaticamente a Petrobras em situações conflitivas em países nos quais mantivesse atividades, mas somente por decisão do Governo Federal. Isso também permite concluir que um dos objetivos principais da criação do Departamento foi alinhar a atuação diplomática com a política mais geral do Estado.

Retomando Diniz (1995, 1996, 1998a, 1998b), conclui-se que uma maior formalização da relação entre a Petrobras e o Itamaraty a partir de 2006 pode ser analisada sob a ótica do conceito de governança. Talvez seja possível interpretar que essa nova configuração institucional esteve inserida num plano de melhor “definir as estratégias gerais de ação e as grandes diretrizes que“ (..) dali em diante passariam a nortear “as decisões governamentais, evitando assim metas contraditórias” (DINIZ, 1995, p. 401-2).

De fato, em artigo escrito em 2006 - no qual discute a crise energética e diplomática daquele ano na Bolívia em um contexto de alguma dependência de fontes externas de energia-, Bicalho (2007, p. 40-41) já atentava que era necessária uma maior integração entre as políticas energética e externa do país. A atuação da política externa seria necessária à época para assegurar que o acesso às fontes externas de energia se desse da forma mais eficiente e contínua possível, que são alguns dos objetivos da política energética. Em seu artigo, Bicalho destacou ainda que “a política energética é estratégica e a garantia do suprimento energético crucial, portanto não podem ser subordinados aos objetivos da política externa (*ibidem*, p.41). Assim, ele critica eventuais perdas impostas pela política externa brasileira à Petrobras quando da nacionalização de algumas instalações de exploração e produção e de transporte de gás na Bolívia em 2006. Vale destacar que para o Entrevistado nº 2, à época diretor de Gás

e Energia da Petrobras e atualmente Diretor do Instituto de Eletrotécnica da USP⁶⁶, essas perdas foram pontuais.

O esforço de aprimorar a coordenação entre a política energética e a externa – no sentido de coadunar objetivos, delegar funções e dirimir conflitos, que são características do conceito de governança - pode ter justificado a redação do parágrafo único do Decreto Nº 5.979 de 6 de Dezembro de 2006 - atualizado pelo nº 7.304, de 22 de setembro de 2010 – o qual especifica que “no exercício de suas atribuições, o Departamento de Energia atuará em coordenação com o Ministério de Minas e Energia, demais órgãos da administração pública e entidades da sociedade civil relacionados com os temas em questão.” Segundo os incisos 1º e 2º do Artigo 35 do Decreto nº 7.304, de 22 de setembro de 2010 caberiam ao Departamento de Energia, no âmbito dessa relação interministerial, as tarefas de “propor diretrizes de política exterior no âmbito das relações bilaterais, regionais e nos foros internacionais relativos a recursos energéticos renováveis e não renováveis” e de “tratar das negociações internacionais na área geológica e mineral, inclusive acordos para importação e exportação de minérios”. Da Silva, Spécie e Vitale (2010) criticam essa definição argumentando que “se por um lado há um reconhecimento formal recente da coordenação de departamentos temáticos do MRE (ex.: Departamento de Energia) com outras pastas ministeriais temáticas, como é o caso de sua atuação em “coordenação com o Ministério de Minas e Energia, (...) por outro lado, não existem padrões ou critérios (ex.: mecanismos de audiências e consultas periódicas ou comissões permanentes e conselhos deliberativos) que organizem essa coordenação ou colaboração de modo previsível.” Assim, embora segundo Santos (2009, p. 139) o Itamaraty desenvolva um trabalho permanente com o MME e que os dois órgãos realizem reuniões constantes e troquem informações, essa relação não seria suficientemente institucionalizada.

Santos (*ibidem*) destaca ainda que de 2006 a 2009 a importância do referido Departamento teria aumentado bastante, de tal forma que o governo tenha criado a Subsecretaria de Energia e Alta Tecnologia para dar-lhe um status mais destacado. Esta entrou em funcionamento em outubro de 2008. Atualmente, a referida Subsecretaria passou a chamar-se “Subsecretaria-Geral de Meio Ambiente, Energia, Ciência e Tecnologia”, em face do Decreto nº 7.557, de 2011. Com base em entrevista realizada

⁶⁶ A entrevista foi realizada no dia 21/11/2012.

com o conselheiro Breno de Souza Brasil Dias Costa em 2009, à época chefe da Divisão de Recursos Energéticos Não-Renováveis (DREN), a autora destaca que a maior importância do Departamento pôde ser atestada também pela quantidade de foros, reuniões, seminários e demais encontros para os quais o Brasil e o Departamento de Energia foram chamados.

Para a Entrevistada nº3, embaixadora e Diretora do Departamento de Energia do Itamaraty⁶⁷, este “foi criado em 2006 por que há mais de 20 anos não havia uma área de energia no Itamaraty”. Para a diplomata, o tema da energia nos últimos anos ganhou em espaço nas discussões internacionais em função do patamar de preços e de uma expectativa de escassez de petróleo em um futuro não muito distante. Neste sentido, haveria um movimento internacional em busca de segurança energética. Essa busca, em especial por parte dos países industriais do norte, diria respeito tanto a fontes não renováveis de energia como à procura por reservas não convencionais, que se teriam tornado viáveis com o patamar mais elevado de preços. Para a Entrevistada nº3, um exemplo relevante do segundo movimento seria a recente revolução do *shale gas* nos Estados Unidos. Neste sentido, ela explica:

“o Departamento de Energia do Itamaraty foi criado para inserir o Brasil neste cenário de discussão e tendências internacionais na área de energia. Nós temos que pensar como inserir o Brasil nessa discussão internacional por que ele é um país importante energeticamente. Hoje o Brasil é o país que se sabe que tem uma das maiores participações de energias renováveis em sua matriz energética. (...) Havia aqui no Itamaraty diversos setores que cuidavam um pouco de alguns temas energéticos, mas não havia uma coordenação, uma visão estratégica desse tema nas discussões internacionais.”

A descoberta do pré-sal tende a aumentar a relevância do Departamento de Energia. Sobre a nova inserção do Brasil na indústria mundial de petróleo, o Entrevistado nº 4⁶⁸, professor do Instituto de Economia da UFRJ e ex-diretor do BNDES, argumenta que com o pré-sal:

“o Brasil se torna um ator importante por duas coisas, no meu ponto de vista. Primeiro, os dados do EIA mostram que, um ou dois anos atrás, que se você projetasse daqui a 2030 o Brasil era a maior frente de expansão petrolífera do mundo. A segunda coisa é a fronteira aberta. Por mais que agora se tenha a lei da

⁶⁷ A entrevista foi realizada no dia 27/11/2012.

⁶⁸ A entrevista foi realizada no dia 9/11/2012.

partilha, as empresas grandes ainda precisam de espaço para crescer. O que muda? Mudam duas coisas. A importância do Brasil para os Estados Unidos muda um pouco. Esse petróleo vai para os Estados Unidos? Vai, veja a proximidade. Estamos fora das áreas conflagradas. Nós não estamos no Oriente Médio, não estamos na África, não estamos no Mediterrâneo. Somos muito estáveis desse ponto de vista. Então, há um apreço à entrada do Brasil exportando em torno de 1 milhão de barris por dia. Ou seja, não é uma Brastemp, mas é algo relevante. Então, tem uma relevância, do meu ponto de vista, de grau. Nós não vamos ser a Arábia Saudita. Mas, do ponto de vista externo, é claro que o departamento de Estado, é claro que as empresas americanas começam a olhar de forma diferente, para bem ou para mal.”

Por sua vez, o Entrevistado nº 5⁶⁹, professor do Instituto de Economia, afirma, em linha similares, que:

“Na questão da política externa você tem uma agenda positiva. O pré-sal ajuda a política externa, o país se torna mais atrativo do ponto de vistas das relações internacionais, se torna mais cobiçado. O pré-sal é uma coisa que o Itamaraty gosta, ele prefere o Brasil com pré-sal do que sem o pré-sal.”

Neste sentido, Pinto Junior (2012, p. 4) defende que “a nova posição brasileira no cenário geopolítico internacional já despertaria, hoje, forte interesse de potenciais parceiros comerciais”. Para ele, a ação dos países em termos da busca por segurança energética tem se focado na ampliação da participação de fontes renováveis e mais limpas na matriz energética e na diversificação das fontes de suprimento de petróleo. Isso teria motivado as empresas e governos dos países dependentes de importações a entrarem no segmento de exploração e produção de petróleo do Brasil. Para Pinto Junior (*ibidem*) o novo cenário geopolítico petrolífero do Brasil pode acarretar e/ou requerer que se estabeleçam novas relações de comércio internacional de petróleo bruto e de derivados com os grandes países importadores; que se amplie a participação de empresas internacionais no upstream, seja através de leilões de novos blocos ou pela aquisição de direitos em blocos já licitados; que se elaborem no novas parcerias voltadas para a inovação tecnológica nas atividades de exploração e de produção; que se criem oportunidades de desenvolvimento da indústria de equipamentos e serviços vinculados à cadeia produtiva de petróleo e gás.

⁶⁹ A entrevista foi realizada no dia 5/11/2012.

Neste contexto, em função do maior interesse despertado pelo pré-sal a Entrevistada nº 3⁷⁰ explica que é crescente o número de missões e consultas feitas ao Itamaraty com relação a esse tema. Ela afirma que:

“nós temos sido procurados por diversos países, governos que têm interesse em participar da exploração do pré-sal, inclusive sob o contrato de partilha. E também, sobretudo pela indústria, que se vale de serviços, fornecimento de equipamentos, que se está formando no entorno dessa exploração. Então nós temos procurado, em conjunto com o Ministério de Minas e Energia, com a Petrobras, e com outras empresas brasileiras, formar uma posição do país com relação a isso. O Brasil tem sido questionado por alguns países sobre o papel da Petrobras como operadora única, e também sobre o conteúdo local. O que nós temos explicado a esses países várias vezes é que, primeiro, o Brasil é hoje um dos únicos países com reservas dessa magnitude e que dá a possibilidade de participação das empresas internacionais, as petroleiras privadas, na exploração do pré-sal e do petróleo em regime de concessão. Além disso, no caso do conteúdo local, mesmo os 40% que não são de conteúdo local, são muitas oportunidades para essas empresas fornecerem. O Brasil está importando muitos equipamentos, é um mercado interessante, mesmo com a política de conteúdo local. E a nossa legislação é uma legislação equilibrada, foi negociada internamente, com toda a sociedade brasileira, e com as próprias empresas privadas que estão aqui presentes. Nós temos levado todas essas informações, negociado, trabalhando com esses países, com esses governos.”

Na próxima seção será visto que, além da tarefa de formular e conceder respostas diplomáticas oficiais, o Ministério poderá desempenhar também um papel na formulação da nova estratégia de comercialização de petróleo a ser executada pela PPSA.

3.3 Coordenação com a política de comercialização

A lei da 12.304/2010 determina a criação da PPSA para gerir os interesses da União nos contratos de partilha, mas também para executar a comercialização do petróleo e gás que couberem à União nos cupra citados contratos. No entanto, segundo o artigo 9º da lei da Partilha, as diretrizes da comercialização desses hidrocarbonetos serão propostas pelo CNPE à Presidência. O novo marco regulatório prevê ainda que a PPSA executar será responsável pela comercialização do óleo que caberá à União.

⁷⁰ A entrevista foi realizada no dia 27/11/2012.

Para o Entrevistado nº 6⁷¹, consultor de comércio internacional de petróleo e gás e professor do Instituto Brasileiro de Petróleo, Gás e Biocombustíveis (IBP), a possibilidade de que a PPSA consiga construir um corpo técnico qualificado para comercializar o petróleo e o gás natural da União não deve ser encarada com ceticismo, embora seja inegavelmente um desafio. Para ele a PPSA será:

“uma empresa de quadro reduzido, com pessoas altamente capazes que terão diversas tarefas. Além das tarefas relativas ao acompanhamento do contrato, também a tarefa de comercializar o óleo. Comercializar o óleo é uma especialização. Existe uma técnica para isso que é formada, são princípios básicos de comércio, que têm o lado dos fundamentos, e por outro lado o da experiência. Isso por que no mundo inteiro existem menos de 1000 refinarias. Todas essas refinarias atendem a mercados complicados, complexos. O sistema de preços é todo globalizado e interligado, tanto no que diz respeito a derivados quanto ao petróleo. Um depende de outro. Então para você atingir o valor comercialmente aceitável, não existe um valor correto, não existe uma resposta. A cada situação, a cada momento, existem alguns mercados para uma carga ser colocada. É necessário ter uma equipe de profissionais que precisa ser muito bem estruturada, além de ter competência e experiência. Não há como acelerar a formação. Cada carga de um navio de petróleo – um navio pequeno transporta 700 mil a 1 milhão de barris - vale hoje em torno de 100 milhões de dólares. Outras maiores valem 200 milhões de dólares. E tem cargas ainda maiores que essas. Essas são as mais comuns, cargas da Ásia pro Japão, da Ásia para a Índia. Às vezes o valor da carga supera o valor do navio. O navio custa mais barato que a carga. Evidentemente uma companhia como essa, com bastante óleo para comercializar, se ela comercializar 500 mil barris por dia, vão ser 180 milhões de barris por ano. Se ela errar 10 cents por barris, ela perde 18 milhões de dólares. Então isso paga qualquer equipe. Se colocar a melhor equipe do mundo, que economize 5-10 centavos numa venda, permanentemente ao longo da vida de um campo, é bom. E por que é barato? Por que não precisa de investimento algum.”

Embora para o Entrevistado nº 6⁷² existam condições técnicas de que a PPSA assuma a comercialização do petróleo e gás, o parágrafo único do Artigo 45º lei permite também que a PPSA contrate a Petrobras para esse fim. Esta decisão seria

⁷¹ A entrevista foi realizada no dia 14/11/2012.

⁷² A entrevista foi realizada no dia 14/11/2012.

apoiada por vozes críticas a que a PPSA assuma a tarefa da comercialização, como as do Entrevistado nº 4⁷³ e a do Entrevistado nº 2⁷⁴. O primeiro destaca que:

“a Petrobras é a melhor burocracia para fazer isso. A Petrobras tem poder e cacife para fazer valer seus interesses. A estratégia operacional tem que estar centralizada na Petrobras, e não pode ser duas estratégias.”

De maneira análoga, o Entrevistado nº 2 critica não só a institucionalidade que foi criada para a comercialização do pré-sal, mas também a atuação da PPSA enquanto gestora, a cargo do governo, dos contratos de partilha:

“Eu vejo que a Petrobras deve ser o grande instrumento de governo, não precisava ter criado a PPSA, havia outros mecanismos mais inteligentes, era só reformar a ANP. Não é fácil vender óleo, a estrutura de logística da Petrobras, você tem que ter escritórios, monitorar a inteligência. Isso não é assim.”

Por outro lado, embora admita que a forma como a PPSA irá atuar ainda é incerta, o Entrevistado nº 1⁷⁵ afirma que:

“a PPSA vai ter um papel importante, um alinhamento importante com o Itamaraty. O Brasil mudou em termos de estatura com relação ao cenário petrolífero internacional então, neste sentido, apesar da Petrobras ser importante até agora - e operacionalmente as empresas continuarem sendo fundamentais no processo do dia a dia da comercialização - eu acho que hoje cabe ter uma leitura em matéria de política externa dada a importância que se espera dessas reservas. Isso significa usar a PPSA para ter um certo alinhamento com relação às prioridades de comercialização. Isso aí está muito no plano de ideias. A comercialização em si não, operacionalmente, quem conhece de petróleo é que vai fazer isso, operador é que faz mesmo, o trader, etc. Buscar mercado, e assim por diante. Mas você ter sinalizações estratégicas de prioridades, isso poder vir a ocorrer eventualmente. Já ocorreu no passado, pode vir a ocorrer novamente. Não necessariamente da forma como eu estou defendendo. Isso é como eu imagino que esse tipo de relação possa vir a ser desenhada. E no fundo quem conhece bem sobre isso é a empresa de petróleo, é a indústria. Então você introduzir um agente externo tem que ter muito alinhamento, muito conhecimento da dimensão comercial. Você não pode definir uma prioridade supostamente estratégica que esbarre numa restrição de operação comercial, e quem conhece a operação comercial é a indústria.”

⁷³ A entrevista foi realizada no dia 9/11/2012.

⁷⁴ A entrevista foi realizada no dia 21/11/2012.

⁷⁵ A entrevista foi realizada no dia 29/11/2012.

Como explicou o Entrevistado nº 1⁷⁶, o Itamaraty poderá ter um papel relevante na nova institucionalidade, pois poderá contribuir no CNPE, onde as prioridades de comercialização serão decididas, com uma leitura de política externa. Talvez seja possível afirmar que esses moldes de atuação da política externa configurem um desdobramento da decisão estratégica tomada em 2006 de criar um Departamento de Energia no Itamaraty para melhor alinhar as questões de política externa no campo da energia e do petróleo com a estratégia mais ampla do Estado. Neste sentido, é desejável que essa configuração institucional incumba a política externa de apoiar a consecução das metas mais amplas do Estado e que não constitua um fim em si.

No que se segue são analisadas três dessas possíveis prioridades: (I) a possibilidade de que o petróleo seja vendido para os Estados Unidos, (II) a possibilidade de que o parceiro comercial preferencial seja a China; (III) a possibilidade de que o Brasil venha a coordenar a quantidade de petróleo produzida com grandes países exportadores. Vale ressaltar que as três prioridades de comercialização poderão ser combinadas de maneiras diversas, inclusive de forma simultânea. Finalmente, é preciso ter em mente que a agenda de negociações descrita nas próximas três subseções é também válida para a Petrobras, principalmente em um cenário em que a PPSA não desenvolva uma função comercializadora, designando a Petrobras para esse exercer essa missão.

3.3.1 Estados Unidos

Nesta subseção é analisado em que medida os Estados Unidos podem ser um destino preferencial para o petróleo do pré-sal que couber à União nos contratos da partilha, e em que medida as negociações entre os dois países irão incorporar também os mercados de bens e serviços e de etanol.

No que diz respeito à possibilidade de que o petróleo seja vendido para os Estados Unidos, se, de um lado, o Entrevistado nº 4⁷⁷ acredite que o mercado americano ainda continuará relevante para o petróleo brasileiro em função da sua proximidade e segurança geopolítica, o Entrevistado nº 6⁷⁸ tem uma visão mais cautelosa. Ele alerta para o fato de que a produção norte-americana tem crescido bastante nos últimos anos,

⁷⁶ A entrevista foi realizada no dia 29/11/2012.

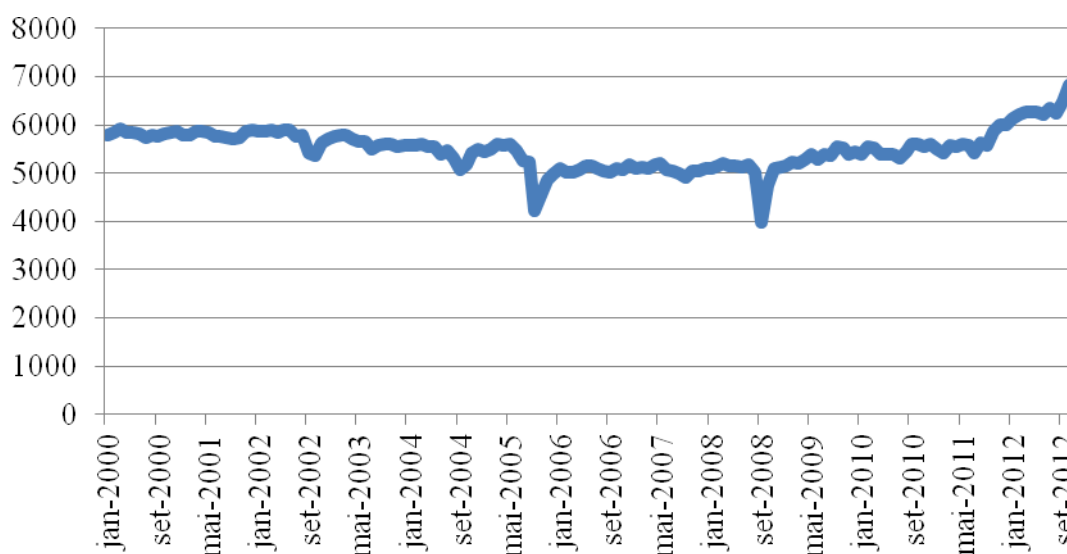
⁷⁷ A entrevista foi realizada no dia 9/11/2012.

⁷⁸ A entrevista foi realizada no dia 14/11/2012.

principalmente em função da revolução que se tem processado na exploração do xisto betuminoso. Não devem ser esquecidas as areias betuminosas do Canadá e demais fontes não-convencionais exploradas em território norte-americano. Após longo processo de maturação tecnológica, foi possível explorar de forma econômica essas fontes que já eram conhecidas há bastante tempo.

A partir da leitura do gráfico 9 abaixo, observa-se que de fato há uma tendência a um aumento da produção de petróleo nos Estados Unidos, onde em novembro de 2012 esta atingiu o maior valor da série, 6893 milhares de barris diários (6,893 milhões de barris diários). Em 2008, o ano da crise, esta situou-se em torno dos 5 milhões de barris diários. Já em 2012 a produção diária superou a casa dos 6 milhões de barris. No seu *World Energy Outlook 2012* a Agência Internacional de Energia prognostica que em 2020 os Estados Unidos serão o maior produtor de petróleo, ultrapassando a Arábia Saudita.

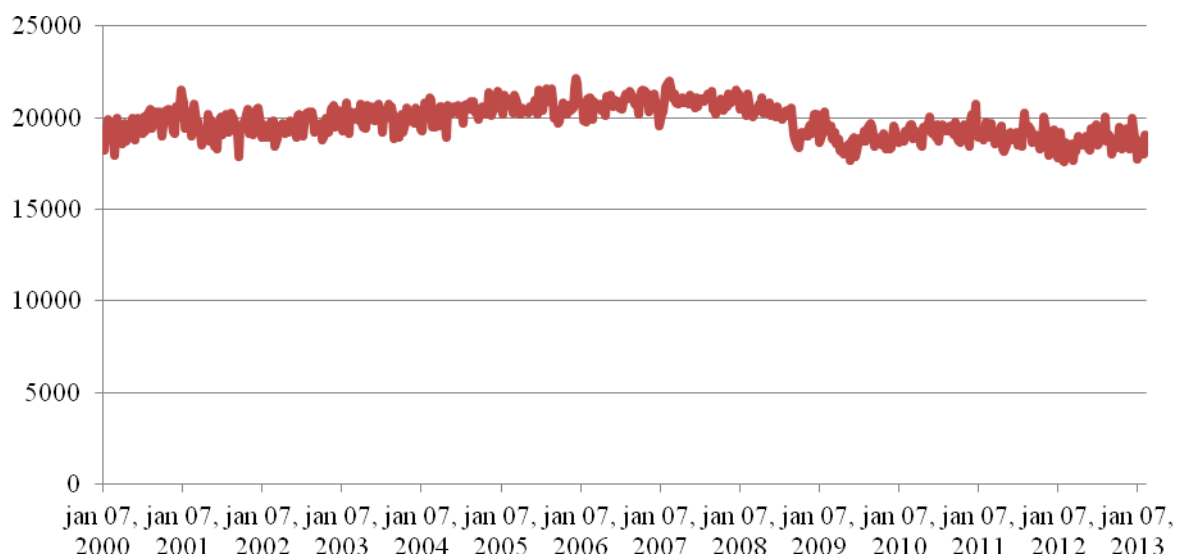
Gráfico 9 - Produção mensal de petróleo nos Estados Unidos em milhares de barris/dia



Fonte: Elaboração própria com dados da EIA/DOE

Por sua vez, como mostra o gráfico 10 abaixo, os dados sobre consumo de derivados nos Estados Unidos tem apontado uma tendência de queda. Se até 2008 os Estados Unidos consumiam em torno de ou mais de 20 milhões de barris diários de derivados, após 2008 esse consumo tem se situado sistematicamente abaixo da casa dos 20 milhões de barris diários.

Gráfico 10 - Consumo semanal de derivados de petróleo nos Estados Unidos em milhares de barris/dia



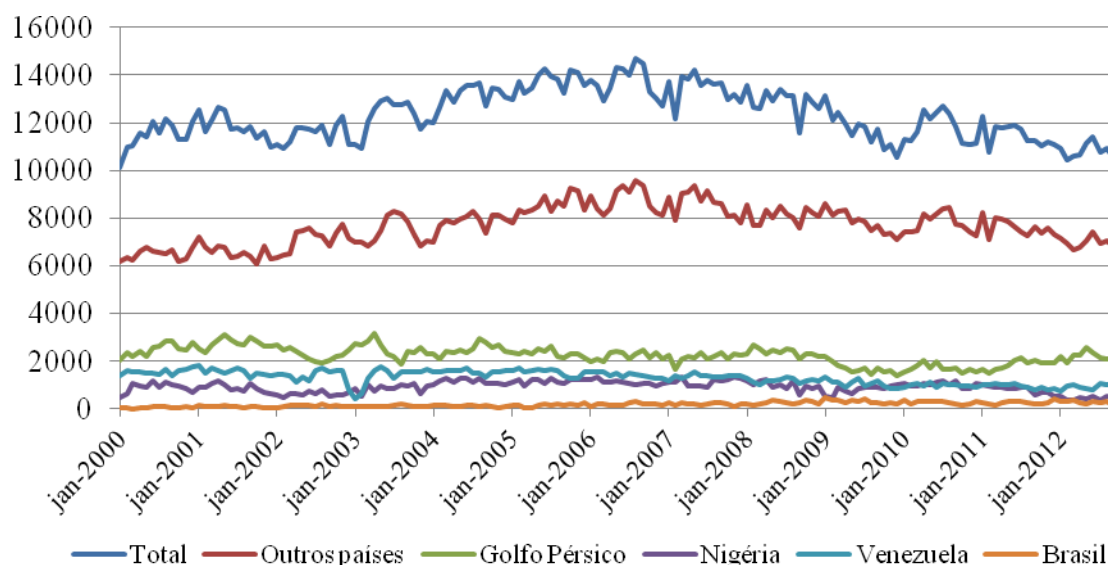
Fonte: Elaboração própria com dados da EIA/DOE

Para o Entrevistado n° 2⁷⁹, os Estados Unidos:

“reduziram a demanda por duas razões, primeiro pela crise econômica, e marginalmente pela melhoria da eficiência dos veículos, mas o grosso é a crise econômica. A redução das emissões, grande trunfo do governo, é fruto da crise.”

Neste sentido, a linha azul do gráfico 11 abaixo, a qual representa o total de importações de petróleo norte-americanas, tem sofrido uma tendência de queda. Essa é também uma leitura da Agência Internacional de Energia, para a qual a dependência de óleo importado norte-americano cairá dos atuais 55% para menos de 30% em 2035. A agência prognostica que em 2030 os Estados Unidos – em condomínio com o Canadá – vão ser exportadores líquidos. Mas, para fazer uma leitura mais apurada sobre se o Brasil vai exportar mais ou menos petróleo para os Estados Unidos é preciso olhar para o perfil do refino norte-americano e para a ação diplomática norte-americana em relação ao Brasil.

⁷⁹ A entrevista foi realizada no dia 21/11/2012.

Gráfico 11 - Importações de petróleo norte-americanas em milhares de barris/dia

Fonte: Elaboração própria com dados da EIA/DOE

Para o Entrevistado nº 6⁸⁰, os Estados Unidos:

“não serão o principal destino do óleo brasileiro. Primeiro: na década de 1980, houve vastas descobertas de óleo pesado, especialmente no México, e o Brasil vinha a seguir. Os Estados Unidos têm vários mercados. É tão grande o mercado que o mercado do golfo funciona como um mercado internacional americano. Lá tem muitas refinarias. Cerca de 8.000.000 de barris estão concentrados ali, o que é mais da metade do país. Essas refinarias foram feitas para processar o pesado, por isso os americanos eram nossos maiores compradores. Segundo, eles descobriram óleo super leve e o Brasil descobriu vários lençóis de óleo leve. Nosso *slate* de óleo está mudando barbaramente. O óleo do pré-sal é médio. É o óleo ideal para o Brasil, para ser processado em qualquer refinaria do Brasil. Não tem problema nenhum de metais, viscosidade. Nada. Para mim melhor do que óleo leve, por que o Brasil precisa mais de diesel e querosene do que de gasolina. Com isso muda também esse apetite, quando o Brasil exportava pesado e os Estados Unidos refinavam pesado. Agora eles estão produzindo leve e nós médio.”

Por outro lado, embora o binômio “perfil do refino – perfil do petróleo produzido” pareça desfavorável para as exportações brasileiras de petróleo para os Estados Unidos, segundo Barros, Schutte e Pinto (2012, p. 49) aquele país não parou de demonstrar interesse no setor petrolífero brasileiro. Para os autores, o interesse norte-

⁸⁰ A entrevista foi realizada no dia 14/11/2012.

americano teria se expressado mais claramente durante a visita do Presidente Obama ao Brasil em março de 2011. À época o presidente daquele país viabilizou a concessão de uma linha de financiamento da ordem de US\$2 bilhões, disponibilizada pelo Ex-Im-Bank à Petrobras, mas atrelada à compra de bens e serviços nos Estados Unidos. Os autores argumentam ainda que, com um aumento da produção brasileira, cresceria o interesse pelo petróleo brasileiro. Uma possível leitura é que, embora não esteja totalmente descartado que o petróleo brasileiro da PPSA ou da Petrobras seja exportado para os americanos, talvez os acordos comerciais tenham sido firmados mais com o intuito de assegurar uma participação no disputado mercado brasileiro petrolífero por bens e serviços. Poderia ser a sinalização de que há uma intensa disputa pelos 40% que sobram aos fornecedores externos de bens e serviços. Há, neste sentido, um campo aberto para negociações de política externa envolvendo petróleo entre Brasil e Estados Unidos, que vão além da questão da comercialização de petróleo, abarcando também os temas do conteúdo local e da venda de outros produtos como o etanol.

Como destacou o Ministro Edison Lobão em reportagem da Revista Piauí⁸¹, o fato do Brasil ter uma geopolítica menos atribulada que a Venezuela teria um preço que poderia ser cobrado. Segundo ele, seria possível combinar contratos de fornecimento de longo prazo de petróleo à redução de barreiras aos produtos agrícolas. Ademais, na hipótese de que os Estados Unidos continuem adquirindo petróleo brasileiro, existiria a possibilidade de associar a exportação desse produto à do etanol. Neste sentido, a Entrevistada nº 3⁸² destaca que é possível que o Itamaraty, caso venha a ser chamado, se engaje em negociações comerciais desse tipo. Alertando para uma possível diretriz de comercialização de petróleo formulada pelo CNPE para a PPSA, ela afirma que :

“Podemos trabalhar nessa linha. Sem dúvidas nenhuma, os Estados Unidos evidentemente são um país interessante, como são outros também: da Europa, a China. É como eu disse, é uma questão de mercado. Mas se nós formos chamados para negociar termos, condições com aquele país, nós poderemos contribuir.”

Neste sentido, o Entrevistado nº 4⁸³ alerta que o “petróleo é um mercado global, e quem não entender isso, pode morrer na praia.” Assim, a política externa brasileira, seja em relação aos Estados Unidos, seja em relação à China, deve levar em conta que existe uma lógica hegemônica no mercado mundial de petróleo. Essa lógica diz respeito

⁸¹ Edição de Setembro de 2012.

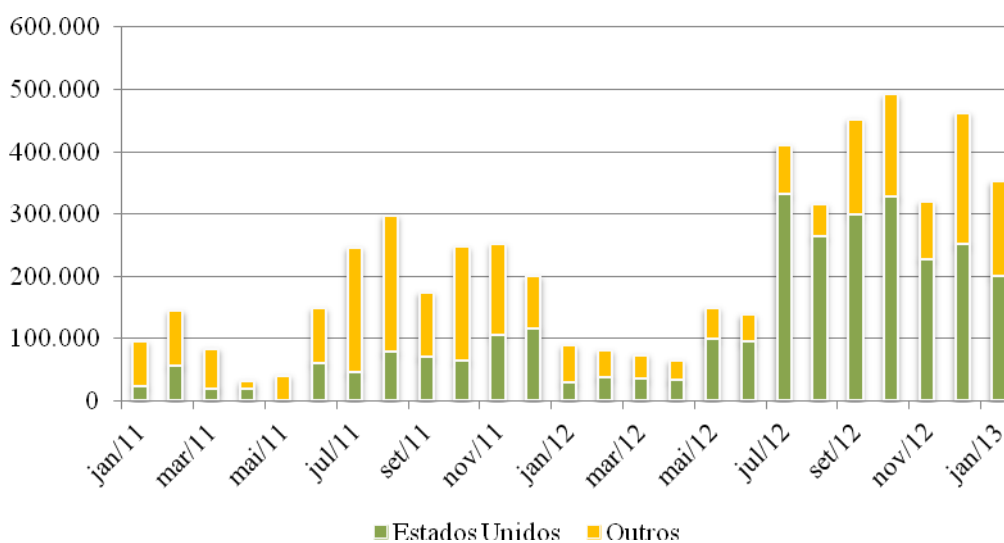
⁸² A entrevista foi realizada no dia 27/11/2012.

⁸³ A entrevista foi realizada no dia 9/11/2012.

à comercialização, que segue a lei dos custos de oportunidade. Isto é, os comercializadoras e refinadores de petróleo arbitram preços e compradores/vendedores. Pode ser mais proveitoso para o Brasil, em termos do objetivo de promoção do desenvolvimento econômico e social, não firmar contratos de longo prazo envolvendo outros produtos, como o etanol, se em um mercado globalizado podem ser obtidos termos mais favoráveis. Em outras palavras, é possível que a arbitragem com preços no mercado internacional seja a estratégia dominante.

Como se verá adiante, no caso do etanol – como mostra o gráfico 12 abaixo, o Brasil tem nos Estados Unidos seu principal cliente para seu etanol exportado⁸⁴, a possibilidade de atrelar sua exportação à do petróleo pode ser ainda mais problemática, haja vista que nas últimas safras houve problemas na coordenação interna da produção desse produto.

Gráfico 12 - Exportações brasileiras de Etanol em m³



Fonte: Elaboração própria com dados do MAPA e da SECEX

Mais especificamente, ao longo de 2011 houve uma crise no mercado de etanol no Brasil, que ainda não foi totalmente solucionada. Devido a fatores de natureza climática durante as safras de 2010/2011 (estiagem) e de 2009/2010 (chuva acima da média) e à elevação do preço internacional do açúcar, a produção de etanol hidratado dessas safras foi inferior em relação às anteriores. De 2008/2009 para 2009/2010 e de

⁸⁴ De fato, em 2010 a EPE elaborou um estudo - intitulado "Cenários para Exportação de Etanol para os EUA" - sobre a possibilidade de exportar o etanol para aquele país.

2009/2010 para 2010/2011 esse crescimento foi da ordem de 4%, ao passo que de 2006/2007 para 2007/2008 foi de quase 30%.

Tabela 2 – Evolução das safras de etanol

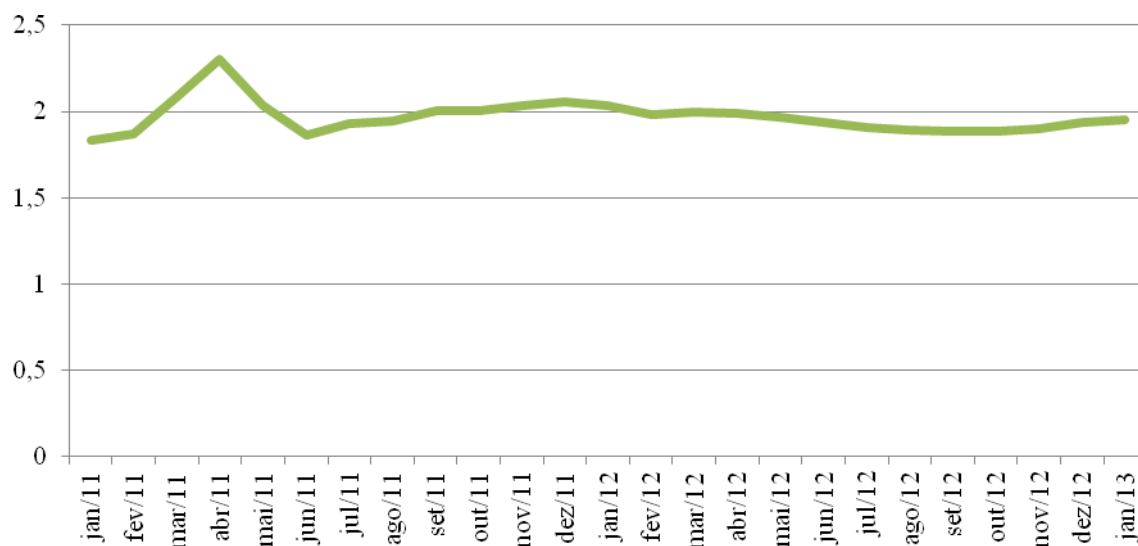
Safras	Etanol Anidro	Etanol Hidratado	Etanol Total
06/07	8.077.816	9.853.835	17.931.651
07/08	8.464.520	13.981.459	22.445.979
08/09	9.630.481	18.050.758	27.681.239
09/10	6.937.770	18.800.905	25.738.675
10/11	8.027.283	19.575.401	27.602.684
11/12	8.623.614	14.112.926	22.736.540
12/13*	9.552.890	13.609.300	23.162.190

Fonte: MAPA

* Valores atualizados em 01/02/2013

Entre 2009/2010 e 2010/2011 a maior parte do crescimento da produção se deveu ao etanol anidro, impulsionada pelas vendas de gasolina. Em função desses constrangimentos, em 2011 houve um aumento dos preços do etanol hidratado, conforme o gráfico 13 abaixo.

Gráfico 13 – Evolução dos preços do etanol ao consumidor



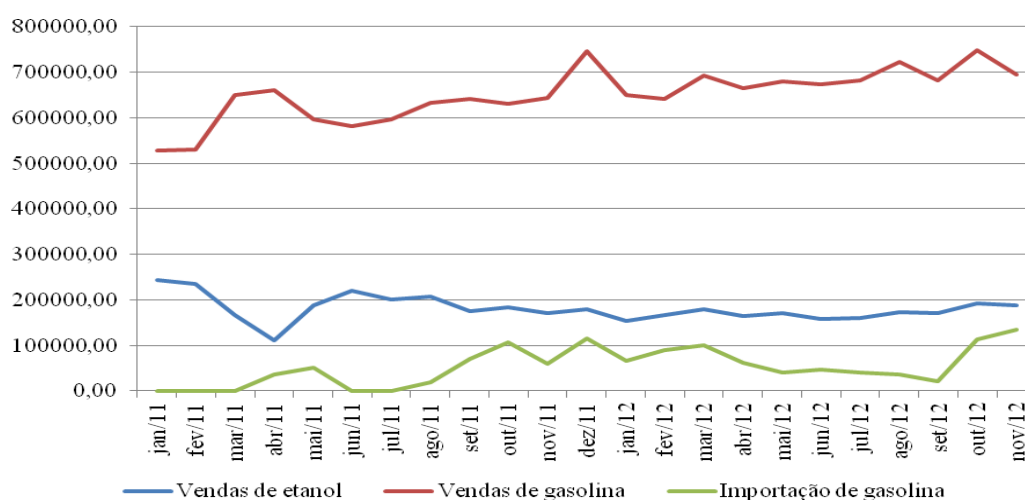
Fonte: ANP

Os preços do etanol hidratado, que atingiram seu patamar mais elevado em abril de 2011 (R\$ 2,3 por litro) têm se situado acima da média dos anos recentes. Até 2009

estes não tinham superado a casa do R\$1,80 o litro. A partir de fevereiro de 2012 estes sempre forem menores do que R\$2,00 o litro.

Como uma grande parte dos consumidores possui veículos flex e pode arbitrar entre a gasolina e o etanol, a consequência dessa elevação dos preços do etanol foi um aumento do consumo da gasolina, conforme o gráfico 14. Com um mercado interno aquecido, a Petrobras teve que acudir às importações de gasolina para manter o abastecimento interno.

Gráfico 14 - Vendas de etanol e de gasolina e importação de gasolina em barris/dia



Fonte: ANP

Os problemas no mercado de etanol reverberam também nas exportações do produto. De acordo com o gráfico 12 acima, a quantidade de etanol exportada ao longo de 2011 oscilou bastante. Um patamar mais satisfatório só voltou a ser alcançado em 2012.

Do acima exposto, uma conclusão preliminar seria que não parece sensato atrelar um mercado incerto como o do etanol com acordos internacionais envolvendo petróleo, principalmente em um momento em que o governo anuncia um aumento da participação do etanol anidro na gasolina de 20% para 25%, o que compromete a produção local com o mercado interno.

Nesta linha, Brito, Santos, Rousseau e Nava (2012, p. 41) discutem a estratégia diplomática do MRE na esfera da energia. Para eles, o MRE utilizaria a questão energética como meio de projetar uma inserção internacional mais ativa do Brasil tendo

como foco de ação o fortalecimento do papel energético global do etanol. Segundo os autores, os quais citam Medeiros (2009), este Ministério enfrentaria um dilema: “a diplomacia preocupar-se-ia prioritariamente com a dimensão doméstica do pré-sal e sua ameaça ao compromisso histórico do país com a diversificação da matriz energética nacional.” (BRITO, SANTOS, ROUSSEAU e NAVA, 2012, p. 42). Eles prosseguem: “na visão do MRE, o Brasil não deveria voltar-se exclusivamente ao petróleo e não deveria abandonar os incentivos a energias alternativas” (*ibidem*). Mais adiante, eles defendem que essa postura talvez possa não ser suficiente e sugerem “uma vertente petroleira bem mais atuante” e que “as mensagens do MRE não poderão demonstrar desarmonia em relação às ambições de um Brasil que aspira igualmente ocupar um papel de destaque nas relações internacionais petroleiras” (*ibidem*). Finalmente, os autores destacam que “a nação deverá aprender a analisar o mundo sob a ótica dos exportadores de petróleo e incorporar novos valores, metas e objetivos em suas diversas políticas” (*ibidem*, p. 44).

Reunindo alguns elementos que foram destacados anteriormente, percebe-se então que a crítica parece aplicar-se muito mais às eventuais incongruências institucionais e técnicas da política externa do que à estratégia de combinar, em um mesmo pacote de negociações, diferentes energéticos. Neste sentido, a princípio não parece haver problemas de atrelar negociações diplomáticas envolvendo um energético com as que envolvam outro. Se esses energéticos são suficientemente atrativos para o mercado internacional, ambos reforçarão os termos de troca do país nas negociações internacionais. Entretanto, se o etanol não tem se revelado muito competitivo no mercado internacional, cabe a outras políticas públicas, que são formuladas em outras esferas do governo, mudar esse quadro. Por outro lado, se essa atratividade não puder ser recuperada a curto e médio prazo, cabe ao formulador da política de Estado – o CNPE ou a presidência - informar o MRE as novas diretrizes. A crítica se dirige então muito mais a outra esfera de política pública – talvez o MME – que não tem conseguido implementar uma política de incentivos adequada ao etanol, ou ainda diretamente aos produtores do combustível.

Quando os preços do açúcar subiram no mercado internacional estes últimos optaram por reduzir a produção de etanol. Seguindo Streeck (2010b), a decisão de produzir açúcar em detrimento de etanol seria decorrência de uma “ganância institucionalizada” institucionalizada pela ordem capitalista contemporânea. Em linha

com a análise de Evans (2001), faltaria uma maior parceria - “*embeddedness*” - entre os produtores de etanol e o governo brasileiro, no sentido de existir um incentivo a agir conjuntamente na busca por um bem maior, o desenvolvimento econômico do país. Em prol do benefício econômico imediato, estes primeiros ignorariam uma história de 30 anos em que o Estado brasileiro incentivou, através de políticas públicas, o surgimento e o desenvolvimento do setor sucro-alcooleiro.

É evidente que o atual quadro do setor etanol no Brasil não é definitivo e inexorável. De um lado a produtividade das safras podem melhorar, de outro a governança do setor pode ser aperfeiçoada de forma significativa. No que diz respeito à produtividade das safras, segundo o “Destaque Setorial do Bradesco”, a safra de 2013 na região Centro-Sul atingirá um recorde de 570 milhões de toneladas e fará frente à demanda aquecida. De fato, é possível perceber esse crescimento na tabela 2 acima, onde a safra 2012/2013 – atualizada 2 meses antes do seu término, que ocorre no dia 31/03 – é extremamente profícua. Ademais, há boas perspectivas de inovação tecnológica que tornem as novas gerações dos biocombustíveis viáveis e aumentem a produtividade do setor.

No que diz respeito à governança do setor, vale destacar que há duas alternativas - uma menos e outra mais reformista – que podem ser adotadas de forma a dar lastro ao uso do produto como instrumento de negociações diplomáticas. De um lado, o governo pode optar por abandonar a política de preços dos derivados que tem sido praticada desde 2005 – a qual será analisada em detalhe no capítulo quatro no contexto da política macroeconômica. Além de repercutir na capacidade de investimentos da Petrobras, esta tem também induzido que as usinas optem por produzir açúcar em detrimento do etanol. Se os preços dos derivados acompanhassem o mercado internacional, os investidores teriam um incentivo a produzir etanol em uma maior proporção. A outra alternativa de governança, mais reformista, parte do diagnóstico feito por Safatle (2011, p 255). Para o autor, faltaria uma melhor governança no setor e uma maior capacidade de definição estratégica de políticas. Ele define “a responsabilidade de definição sobre as questões do etanol” como um “emaranhado de órgãos que fatiaram a responsabilidade de definição sobre as questões do etanol, mas que a rigor acabam deixando o setor sem um projeto estratégico”. Neste sentido, ele propõe a criação de uma empresa de economia mista para definir uma política para o etanol nos moldes da Petrobras e que se quebre a estrutura oligopolística existente. Esta última medida seria possível através da criação

de um órgão que se dedicasse ao fomento da produção de etanol realizada por micro, pequenos e médios produtores, egressos da reforma agrária. Assim, em um cenário que os problemas estruturais e conjunturais do setor, não parece haver problema em conduzir as negociações diplomáticas atrelando diferentes produtos energéticos – ou até mesmo agrícolas - em uma mesma pauta de negociações.

3.3.2 *China*

Na presente subseção é avaliada a possibilidade de que a China seja o comprador preferencial do óleo extraído da camada pré-sal e em que medida o Brasil pode atrelar as negociações envolvendo petróleo a uma série de contrapartidas em termos de investimentos chineses no Brasil.

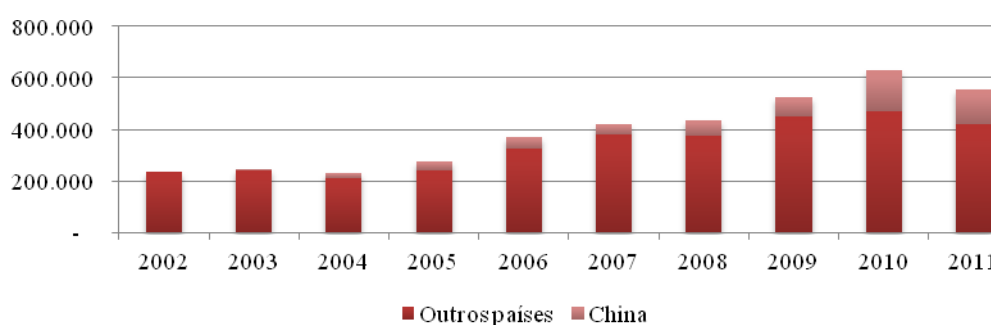
No que concerne à possibilidade de que a China venha a se tornar um parceiro comercial de destaque da PPSA, mas também da Petrobras, o Entrevistado nº 6⁸⁵ destaca que naquele país há um enorme potencial de crescimento do mercado doméstico e uma expansão prevista do parque de refino muito destacada para os próximos anos. Segundo dados da Platts Oilgram News 02/11/2012 – republicados pelo Monitor IBP edição de outubro de 2012 - no período 2012-2013 a China deverá aumentar sua capacidade de refino em mais de um milhão de b/d. Até 2017, segundo a publicação, o acréscimo será até 2,9 milhões de barris diários, o que é superior a todo o parque de refino brasileiro, com capacidade da ordem de 2 milhões de barris diários. Por essas razões, o Entrevistado nº 6 enxerga um enorme potencial de crescimento para as exportações de petróleo para a China. Por sua vez, a Agência Internacional de Energia estima que a procura por petróleo alcance 99,7 milhões de barris/dia em 2035, a maior parte na Ásia. A China consumirá cerca de 15% desse petróleo, num total de 15,1 milhões de barris diários. O órgão estima que em 2035 a dependência externa chinesa de petróleo será de 80%, quando em 2011 era da ordem de 50%.

Como há a concorrência de outros produtores, para o Entrevistado nº 6 caberia à diplomacia brasileira estabelecer sólidas relações de confiança segundo as quais os chineses dessem preferência ao petróleo brasileiro. Segundo a Agência Internacional de Energia, junto com o óleo iraquiano, os 3,5 milhões de barris adicionais brasileiros exportáveis representarão 75% do óleo adicional no mercado em 2020. Para o

⁸⁵ A entrevista foi realizada no dia 14/11/2012.

Entrevistado nº 2⁸⁶, que cita sua experiência à frente da diretoria de Gás e Energia da Petrobras, essa relação de confiança já pode ter começado a ser gestada entre a Petrobras e a China quando, por volta de 2003-2004, aquele país se comprometeu a financiar a expansão da malha de gasodutos brasileira, sobretudo para o Nordeste, tendo como contrapartida a compra de petróleo brasileiro. De fato, como mostra o gráfico 15 abaixo, de 2004 em diante as exportações de petróleo brasileiro para a China aumentaram bastante. Se em 2004 essas exportações eram da ordem de 18.000 barris diários, em 2011 estas somaram mais de 130.000 barris diários.

Gráfico 15 - Exportações de petróleo para a China em barris/dia



Fonte: Elaboração própria com dados do MDIC

Barros, Schutte e Pinto (2012, p. 48) mostram que nos últimos anos têm ocorrido negociações entre a China e o Brasil envolvendo o tema do petróleo. Em 19 de maio de 2009, em visita do presidente Lula a China, foi assinado o Memorando de Entendimento sobre Petróleo, Equipamento e Financiamento. Este estabeleceu preferência ao fornecimento brasileiro de forma estável e de longo prazo para a China, assegurado por compromisso de financiamento à Petrobras pelo China Development Bank Corporation (CDBC). Além disso, está previsto que as empresas participem no segmento *upstream* brasileiro e que se dê preferência à utilização do financiamento para compra de bens e serviços chineses. Em 3 de novembro do mesmo ano foi assinado contrato entre a Petrobras, o CDBC e a China Petroleum & Chemical Corporation (SINOPEC), onde se estipulou o financiamento de US\$ 10 bilhões por dez anos do CDBC para a Petrobras. Segundo os autores, o acordo estipulou que em 2010 a Petrobras oferecesse obrigatoriamente à sua contraparte chinesa a primeira opção para a

⁸⁶ A entrevista foi realizada no dia 21/11/2012.

compra diária dos volumes mencionados. Nos nove anos seguintes este volume aumentou para 200.000 barris diários.

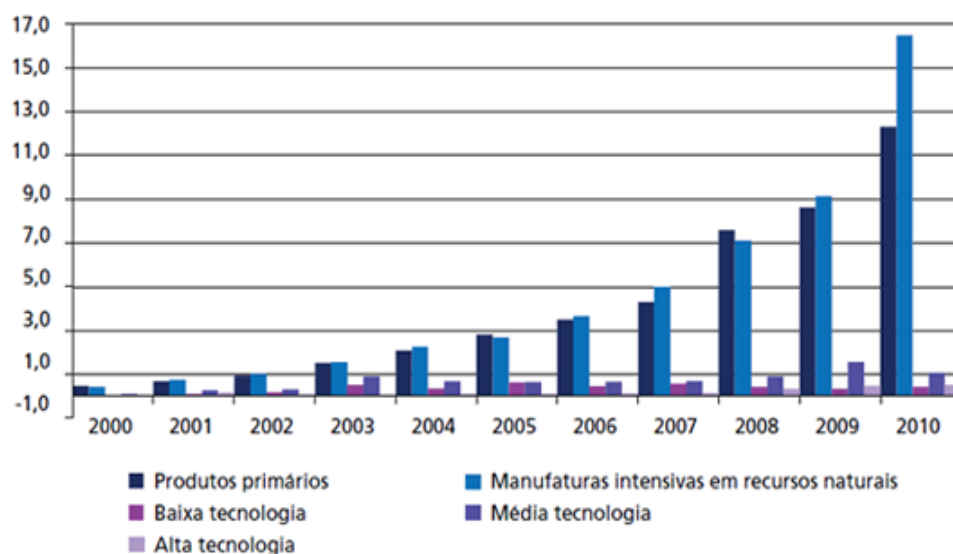
De fato, como explicam Bridge e Le Billon (2012, p.91) os chamados “*loan-for-oil deals*” fazem parte de uma tendência por parte dos chineses de tentar “compartimentar” o mercado. A interpretação de Lee (2012) é que a China tem procurado “enclausurar” suprimentos de petróleo em países com os quais mantém boas relações diplomáticas em face das suas preocupações geopolíticas com o suprimento do petróleo. Neste sentido, desde 2009 Pequim concluiu mais de 12 desses “*loan-for-oil-deals*” em que promessas de produção cativa são emitidas em troca de empréstimos (ibidem, p. 86). De acordo com Gallagher, Irwin e Koleski (2012, p.1), desde 2005 a China forneceu US\$ 86 bilhões em compromissos de empréstimos a países latino americanos, dos quais 69% em troca de petróleo. Em outro trabalho (EBELING, 2012) foi argumentado que o aumento do número desses contratos reflete uma mudança na percepção da lógica hegemônica no mercado internacional de petróleo. Se há uma nação com grande poderio econômico ofertando contratos que fogem à lógica do mercado, a tendência é que países com visão geopolítica mais independente possam aceitar os termos desses contratos, que podem ou não ser os mais vantajosos. Para o Entrevistado nº 6⁸⁷ não há problemas “em conceder cartas de intenção de venda de petróleo desde que se observe o preço do mercado”. Para ele, já seria uma grande vantagem ter um destino certo para o petróleo produzido.

Mais recentemente, de acordo com a Entrevistada nº 3⁸⁸, os esforços diplomáticos se tem voltado para garantir junto à China uma melhor contrapartida à exportação de petróleo. Como mostram os gráficos 16 e 17 abaixo, a pauta exportadora para a China tem se especializado em produtos de baixa intensidade tecnológica, e a importadora em produtos de alta intensidade tecnológica. Fazendo justiça ao petróleo do pré-sal, é necessário destacar que sua cadeia industrial é muito complexa e demanda uma tecnologia muito avançada. O custo de desenvolvimento tecnológico é refletido no preço. O problema é que, para Acioly, Pinto e Cintra (2011, p. 346) esse progresso técnico se restringe aos setores exportadores – sobretudo aos grupos econômicos industriais produtores de *commodities*.

⁸⁷ A entrevista foi realizada no dia 14/11/2012.

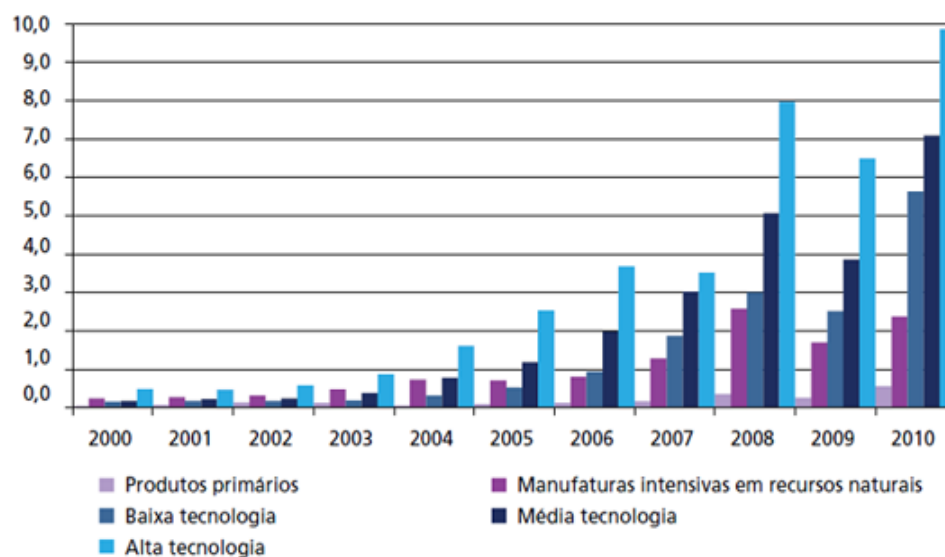
⁸⁸ A entrevista foi realizada no dia 27/11/2012.

Gráfico 16 – Pauta exportadora do Brasil com a China, por intensidade tecnológica do produto



Fonte: Acioly, Pinto e Cintra com base no Comtrade/ONU

Gráfico 17 – Pauta importadora do Brasil com a China, por intensidade tecnológica do produto



Fonte: Acioly, Pinto e Cintra com base no Comtrade/ONU

A Entrevistada nº 3⁸⁹ explica que, em relação a China, o Departamento de Energia participa:

⁸⁹ A entrevista foi realizada no dia 27/11/2012.

“dentro da comissão Brasil-China, de um sub-grupo de energia, que é chefiado pelo Ministro de Minas e Energia. A China tem vários interesses aqui em termos de compras, sobretudo de minérios, de petróleo também. Nós temos fornecido a eles, a Petrobras tem um contrato com as empresas chinesas, tem empresas chinesas que estão participando em "*joint ventures*" na exploração de pré-sal e de outras áreas. Então, o que nós temos dito à China, e quem ressaltou isso foi a nossa própria Presidenta, é que se eles querem a nossa matéria prima, nós agora queremos também que os chineses invistam aqui no Brasil para o desenvolvimento tecnológico do país. Qual seria a contrapartida chinesa? Um dos pontos seria trazer fábricas para cá. Fábricas de chips, por exemplo. Mas, além disso, temos interesse de trazer empresas para cá na área de petróleo também, para desenvolvimento tecnológico.”

Como destaca ainda a Entrevistada nº 3, seria possível formar um pacote de negociações em que o petróleo fosse um item importante. Para o Entrevistado nº 7⁹⁰, Consultor Sênior da Statoil no Brasil, não é possível pensar o petróleo de forma isoladamente como uma ferramenta de política externa. É necessário atrelá-lo a outros itens. Para ele:

“o Brasil se tornando um produtor relevante de óleo, e não só isso, um produtor relevante de soja, de bens industriais, o Brasil se tornando uma economia mais forte, transforma-se em um ator muito mais relevante no cenário internacional. O petróleo é um desses fatores que fazem do Brasil um ator mais relevante. O petróleo isoladamente não é uma ferramenta de política externa.”

Se até agora as ações diplomáticas entre o Brasil e a China envolvendo o petróleo tiveram como agente executor a Petrobras, quiçá no futuro a PPSA tenha também papel importante. Neste sentido, seguindo o Entrevistado nº 1⁹¹, talvez a atuação conjunta do Itamaraty, da PPSA, da Presidência e do CNPE possa fazer com que se alcance o objetivo de atrelar uma política de Estado – que pode ter como um dos seus objetivos o progresso e a diversificação tecnológica do país – à exportação de *commodities* como o petróleo. Para Acioly, Pinto e Cintra (2011, p. 348) é necessário que se pense as negociações – as quais visam diminuir o fosso tecnológico entre o Brasil e a China e diminuir o déficit de competitividade brasileira - de forma ampla. Para eles, as negociações pontuais não bastam, seria preciso avançar com urgência nas definições de estratégias amplas e específicas. Os autores alertam que a “mão que

⁹⁰ A entrevista foi realizada no dia 9/11/2012.

⁹¹ A entrevista foi realizada no dia 29/11/2012.

afaga” – a que concede empréstimos e investimentos diretos estrangeiros - “pode ser também aquela direciona os vínculos externos da economia brasileira para uma dinâmica empobrecedora”, que ficará visível apenas no médio e no longo prazo. Afortunadamente, em face da importância do petróleo no mundo, este ainda constitui uma boa base de negociação para a política externa do país. Neste sentido, a interação entre PPSA e Itamaraty poderá ser de grande importância no âmbito das negociações com a China.

3.3.3 Articulação com a OPEP

Uma última prioridade de comercialização, em que a leitura diplomática do Itamaraty pode ser útil, diz respeito à possibilidade do Brasil optar por algum tipo de articulação com a Organização dos Países Produtores de Petróleo (OPEP), possivelmente utilizando a PPSA para esse fim. A importância dessa possível articulação se embasa em duas possíveis tendências: a de que os preços petrolíferos internacionais reflitam cada vez menos os fundamentos e cada vez mais a vontade geopolítica de grande atores; e uma crescente importância da OPEP como fornecedora de petróleo entre 2020 e 2035.

No que diz respeito à primeira possível tendência, Bridge e Le Billon (2012, p.90) argumentam que, embora não esteja claro qual papel a especulação teve nos elevados preços petrolíferos após 2002, os sinais de preços que emergem dos mercados petrolíferos não têm induzido as mudanças esperadas em termos de demanda e oferta de petróleo. Para os autores, em função da demanda asiática os aumentos do preços nem derrubaram a demanda de forma espetacular nem induziram um aumento substancial da oferta. O comprometimento dessa capacidade de sinalização poderia significar uma transição para um regime em que o preço do óleo não mais refletisse o seu custo marginal de produção. Os preços ficariam separados dos custos de produção e do valor final cobrado ao consumidor. Para Bridge e Le Billon, neste cenário, o óleo deixaria de ser uma *commodity* para transformar-se em um bem estratégico (ibidem). O uso de “*loan-for-oil-deals*” é uma prova do que poderia acontecer. Por outro lado, organizações como a OPEP poderiam ter também um papel importante na governança, pouco democrática, desse bem estratégico.

No que tange à segunda possível tendência, a Agência Internacional de Energia estima que até 2015 os incrementos da produção virão de países fora da OPEP, que

naquele ano irão produzir 53 milhões de barris diários. Para a agência, esta cairá para 50 milhões de barris diários em 2035. Por sua vez, a OPEP aumentaria sua produção a partir de 2020, contribuindo com cerca de 50% do total em 2035, quando a produção mundial de petróleo computaria 100 milhões de barris diários. Neste sentido, se a crescente produção norte-americana de petróleo convulsionará o mercado de petróleo nos próximos 10-15 anos, existe uma tendência a que a OPEP recupere terreno nos próximos 15-20 anos.

Neste sentido, o Entrevistado nº 2⁹² argumenta que a prosperidade recente do Brasil resulta dos termos de troca das suas *commodities*, que atualmente seriam favoráveis. No entanto, para ele seria possível que a China, em função da sua rápida industrialização, consiga reverter esses termos de troca. Para ele:

“temporariamente a evolução do óleo de folhelho, óleo e gás de folhelho, que é uma nova fronteira, poderá criar dificuldades para a política da OPEP, mas não para sempre. A demanda existe, e o coordenador da oferta, que é a OPEP, só pode vender o que é demandado. Do contrário, a lei das rendas, como formulado por Ricardo e Marx, deixa de valer, como foi nos anos 1960, e 1980 e 1990. São duas possibilidades, eu não posso antever qual vai acontecer. As duas são possíveis, por que depende da correlação de organização e forças, da OPEP manter sua coesão, no sentido de perder o mercado americano, e de perder de 8 a 10 milhões de barris. A Arábia Saudita pode, em coordenação com a Rússia, assumir isso. E por aí vem a preocupação deles com o Brasil, por que o Brasil nos planos anunciados, só com recursos das concessões, tem uma quantidade imensa de blocos ainda não explorados, tem uma quantidade imensa explorada entrando em produção, a previsão é de que o Brasil possa exportar entre 3 e 4 milhões de barris em 2020. A OGX⁹³ acrescentaria 1 milhão e 200 mil, quase o que a Líbia produzia. Tudo para exportação. Ele não pode atuar fora do âmbito de coordenação, então é essa preocupação que eu vejo, de natureza geopolítica.”

Dessa forma, o Entrevistado nº 2⁹⁴ defende que o Brasil atue em conjunto com a OPEP com o objetivo de coordenar, com seus países membros, uma quantidade ideal de oferta que resulte em um preço cuja renda extraordinária se situe em uma patamar adequado. De fato, segundo Barros, Schutte e Pinto (2012, p. 46) em 2008 um representante do Irã convidou o Brasil para se associar à organização. À época o convite

⁹² A entrevista foi realizada no dia 21/11/2012.

⁹³ A OGX é a empresa de petróleo da *holding* EBX, de Eike Batista.

⁹⁴ A entrevista foi realizada no dia 21/11/2012.

foi declinado pelo Ministro Edison Lobão com base no argumento de que o Brasil ainda era um exportador líquido de petróleo (PIMENTEL, 2011, p. 186). Para Barros, Schutte e Pinto (2012) a principal vantagem do Brasil associar-se ao cartel seria política, secundada por algumas oportunidades no campo econômico. Eles argumentam que:

“O país teria voz e voto em um dos principais centros de decisão das relações internacionais. Com o acirramento da “corrida por recursos naturais”, o papel da organização em um mundo com poder menos concentrado tende a se fortalecer, projetando a influência dos exportadores. Atores pivô do Movimento dos Países Não Alinhados, do G 77 e da Liga Árabe, os países membros da organização também podem promover o multilateralismo ativo do Brasil, apoiando as posições do país nas principais organizações intergovernamentais. (ibidem, p. 46)”

Prosseguindo, para Barros, Schutte e Pinto (ibidem) as vantagens econômicas resultariam do possível estabelecimento de relações comerciais com os países-membro fora da esfera do petróleo. Um bom exemplo seria a Nigéria, que é um vibrante mercado emergente. Por outro lado, a entrada na OPEP poderia ser não vantajosa por que, com uma possível entrada, não poderiam existir garantias de que o Brasil de fato participasse das decisões estratégicas do cartel. Ademais, o Brasil não necessariamente se contentaria com a possível cota de produção que lhe seria outorgada. De fato, esse tipo de conflito envolvendo a insatisfação de alguns países com a cota que lhes é outorgada não é novidade na história da organização.

Antes de seguir para a próxima seção, afirma-se que uma eventual decisão de aderir ao cartel da OPEP pode ser interpretada de acordo com os conceitos de governança (DINIZ, 1995, 1996, 1998a, 1998b) e de governabilidade (DINIZ, 2007). No que diz respeito ao primeiro conceito, destaca-se que sua primeira dimensão – capacidade de comando – a qual diz respeito à definição e ao ordenamento de prioridades e à capacidade de definir estratégias de ação é válida também para a dimensão externa (DINIZ, 1995, p. 401-2). Neste sentido, aquela instância que exerce a capacidade de comando definirá se é pertinente a estratégia de alinhamento com o cartel da OPEP vis-à-vis os demais objetivos. Finalmente, no que tange o conceito de governabilidade (DINIZ, 2007), trata-se de que dificilmente um Estado conseguirá alterar em seu favor o equilíbrio de forças sem levar em consideração as instituições globais de governança. Neste sentido, o Brasil negociaria política (geopoliticamente)

com os países da OPEP sua inserção internacional, buscando um melhor posicionamento diante do equilíbrio de forças global.

3.4 Aperfeiçoando a coordenação: um assento para o MRE no CNPE?

Conforme explicado anteriormente, o inciso VII do artigo 9º da lei da partilha diz que uma das competências do CNPE é propor ao Presidente da República a política de comercialização do gás natural proveniente dos contratos de partilha de produção, observada a prioridade de abastecimento do mercado nacional. Segundo o artigo 2º do regimento interno do CNPE este órgão é composto de :

- I - o Ministro de Estado de Minas e Energia, que o presidirá;
- II - o Ministro de Estado da Ciência e Tecnologia;
- III - o Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- IV - o Ministro de Estado da Fazenda;
- V - o Ministro de Estado do Meio Ambiente;
- VI - o Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior;
- VII - o Ministro Chefe da Casa Civil da Presidência da República;
- VIII - o Ministro de Estado da Integração Nacional;
- IX - o Ministro de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;
- X - um representante dos Estados e do Distrito Federal;
- XI - um representante da sociedade civil especialista em matéria de energia;
- XII - um representante de universidade brasileira, especialista em matéria de energia;
- XIII - o Presidente da Empresa de Pesquisa Energética – EPE;
- XIV – o Secretário-Executivo do Ministério de Minas e Energia.

Ademais, o artigo 3º do referido regimento interno admite que poderão participar das Reuniões, sem direito a voto, em função da pauta e a critério do Presidente do CNPE:

“Diretores-Gerais da Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP, do Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM e do Operador Nacional do Sistema

Elétrico – ONS; os Diretores-Presidentes da Agência Nacional de Águas – ANA e da Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais – CPRM; os Presidentes da Petróleo Brasileiro S.A. – PETROBRAS, da Centrais Elétricas Brasileiras S.A. – ELETROBRÁS, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES e do Conselho de Administração da Câmara de Comercialização de Energia Elétrica – CCEE; e os Secretários do Ministério de Minas e Energia, bem como os dirigentes máximos de outros órgãos ou entidades.”

Da leitura desses dois artigos constata-se que o Itamaraty não é contemplado com um assento no CNPE e nem tampouco consta entre os possíveis participantes eventuais. Entretanto, o parágrafo 2º do Artigo 15 do Regimento prevê que é possível, mediante aprovação do Presidente, convidar técnicos e especialistas de outras áreas da Administração Pública para participar de estudos e análises a serem levados à consideração do Conselho ou dos Comitês Técnicos. Dessa forma, no atual contexto institucional a forma como o Itamaraty pode participar das decisões relativas à elaboração das acima descritas estratégias de comercialização é subsidiária. O Ministério o faz ou quando é chamado a participar pelo Secretário-Executivo do CNPE ou eventualmente em parceria com o MME. Como foi destacado neste capítulo, o Decreto Nº 5.979 de 6 de Dezembro de 2006⁹⁵ já previa a cooperação entre os dois Ministérios.

O Entrevistado nº 8⁹⁶, Alto Integrante da Secretaria de Petróleo, Gás e Combustíveis Renováveis do MME explica como pode funcionar a participação do Itamaraty na elaboração da referida política de comercialização:

“O Itamaraty não formula, ele é o executor da política que foi estabelecida. (...) Pode ser que no futuro que a presidenta ou o presidente da época tome a decisão de firmar um contrato de longo prazo com o país e em troca disso conseguir a redução das barreiras tarifárias para a entrada de produtos agrícolas brasileiros essa mediação terá a participação em alguma monta do Itamaraty. Mas isso é decidido pelo CNPE, pois é ele que estabelecerá as diretrizes para a comercialização do óleo da União. Se por acaso ele decidir, e quando ele decidir, aí o Ministério de Relações Exteriores passa a ter alguma atuação dentro desse processo.”

⁹⁵ Não está claro por que o Decreto nº 7.304, de 22 de setembro de 2010, deixou de mencionar essa possibilidade.

⁹⁶ A entrevista foi realizada no dia 9/11/2012.

Entretanto, como agora se cogita a possibilidade de que a leitura de política de externa do Itamaraty pode ser útil para a formulação da política de comercialização da PPSA, pode parecer plausível que o Ministério participe de forma mais formal no CNPE, o fórum onde a política de comercialização será decidida. É neste contexto que a Entrevistada n° 3⁹⁷ atenta para a possibilidade de que o Itamaraty venha a ocupar uma cadeira no CNPE. Ela afirma que:

“Nós estamos abertos para trabalhar com todos os órgãos, levando uma visão de política externa, da posição internacional do Brasil com relação a esses temas. Então nós estamos abertos para que o Itamaraty seja inserido, por exemplo, no CNPE. Caso haja essa possibilidade, o Itamaraty poderá contribuir com informações para uma formulação interna de um trabalho conjunto.”

Existiriam, assim, muitos graus de liberdade para empreender mudanças institucionais, muitas delas pontuais, que aprumem ainda mais a interação entre as políticas energética, comercial e externa. De maneira análoga, nada impediria que um conselheiro indicado pelo MRE eventualmente viesse a ocupar um cargo no conselho de Administração da PPSA o qual, segundo o parágrafo 9º a lei 12.304/2010, será composto por: um conselheiro indicado pelo MME, que o presidirá; por um conselheiro indicado pelo Ministério da Fazenda; por um conselheiro indicado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; por um conselheiro indicado pela Casa Civil da Presidência da República; e pelo diretor-presidente da PPSA. Finalmente, não seria inoportuna uma maior cooperação desse Ministério com a EPE – formalmente institucionalizada ou não.

3.5 Conclusões do capítulo

O presente capítulo pode ser resumido nas seguintes mensagens:

- No que diz respeito ao petróleo, a política externa brasileira possui um longo histórico de atuação como parceira da Petrobras e de sua subsidiária Braspetro, em particular no Oriente Médio, que remonta aos anos 1970.

⁹⁷ A entrevista foi realizada no dia 27/11/2012.

- A partir do Governo Lula (2003-2010) foi feito um esforço de alinhar a Política Externa com os objetivos mais gerais do Estado. Isso justificou a criação, no Itamaraty, do Departamento de Energia, em 2006;
- A descoberta do pré-sal aumenta bastante a importância geopolítica do país, o que tem repercussões para a Política Externa;
- No arranjo institucional criado para gerir o contrato de partilha um dos papéis que a Política Externa pode desempenhar é auxiliar a PPSA no desenvolvimento de sua política de comercialização, sinalizando com prioridades de comercialização e auxiliando em negociações internacionais. É possível também que esse vínculo entre a PPSA e o Itamaraty sequer seja criado, onde este último continuaria desempenhando a sua rotineira função de auxiliar a Petrobras;
- Foram analisadas três dessas prioridades de comercialização para o óleo que irá caber à União no contrato de partilha: Estados Unidos, China e adesão ao cartel da OPEP. Essas três prioridades são igualmente válidas para o cenário em que a PPSA não desenvolva a tarefa de comercializar o petróleo que couber à União nos contratos de partilha, designando a Petrobras para este fim;
- Ainda é incerto se os Estados Unidos serão um mercado preferencial para o óleo comercializado pela PPSA. Não obstante existe uma grande probabilidade de que as negociações internacionais envolvendo petróleo eventualmente exportado àquele país contemplem também bens e serviços e etanol. Se este último realmente for incluído no pacote de negociações, isso pode significar que seja preciso coordenar melhor a sua estrutura produtiva, que nos últimos anos apresentou problemas;
- A China já é e tenderá ainda mais a ser um mercado preferencial para o óleo brasileiro, em função do tamanho do seu mercado. Mas, o governo brasileiro – e isso envolve a diplomacia brasileira - precisará negociar termos contratuais mais favoráveis ao Brasil, o que pode significar envolver nos pacotes de comercialização acordos de instalação de plantas industriais ou de transferência de tecnologia;
- A decisão do Brasil de aderir ao cartel da OPEP, como forma de regular a renda petrolífera em conjunto com os principais países exportadores, só poderá ser tomada quando o país tiver uma real dimensão do seu potencial exportador. Não

necessariamente seria vantajoso fazê-lo com uma “dupla porta”, de forma que provavelmente a melhor opção seria usar somente a Petrobras para esse fim;

- É possível que uma adesão formal do Itamaraty ao CNPE seja a melhor forma para garantir que as decisões tomadas naquele órgão ou pela Presidência da República, em termos da política de comercialização a ser adotada pela PPSA, possuam um tratamento mais sofisticado em termos de Política Externa;

- A inclusão do Itamaraty como órgão participante da governança do pré-sal sob os contratos de partilha pode ser compreendida como um esforço de “aumentar os retornos” das demais políticas analisadas, em especial a de comercialização, a industrial, a energética e a social. Se forem bem articuladas, é grande a probabilidade de que gerem sinergias análogas às “complementariedades institucionais”, as quais aumentam a chance de que o pré-sal constitua um vetor de desenvolvimento e distribuição de riqueza para o país. Sob outro ângulo, a existência de “complementariedades institucionais” pode significar também que um órgão estatal ou uma política pública mais sólida auxilie o desenvolvimento de outra menos desenvolvida;

- A experiência pretérita em negociações internacionais envolvendo petróleo que o Itamaraty pode aportar pode ser compreendida à luz do conceito de “dependência das trajetórias”, uma vez que o aprendizado acumulado contribui para que os retornos sejam aumentados de forma mais veloz;

- Não obstante, há ainda um processo de aprendizado em curso no que diz respeito à atuação da Política Externa, o que sugere um processo lento, dinâmico, aberto e contínuo de mudança institucional. Este último diz respeito tanto às capacidades a serem acumuladas pelo MRE quanto à configuração institucional ideal.

4. GOVERNANÇA E GOVERNABILIDADE: OS PAPÉIS DO MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA, DA PETROBRAS E DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Como mostrou Caselli (2012, p. 136), “o conjunto de leis aprovadas em 2010 alterou o papel das organizações atuantes na regulação da indústria de petróleo e gás no Brasil, reconfigurando o ambiente de interação entre empresas, governo e agência reguladora”. Para o autor, “este novo cenário representa um importante desafio para a coordenação entre as diferentes organizações integrantes do desenho institucional, em especial devido à potencial assimetria de poderes e de interesses entre elas” (ibidem). Não obstante, o desafio da coordenação estrapola a dimensão regulatória e de política energética, afetando também questões referentes às políticas ambiental, industrial, regulatória/fiscalizatória, macroeconômica, de recursos humanos, externa, de defesa, tecnológica e social.

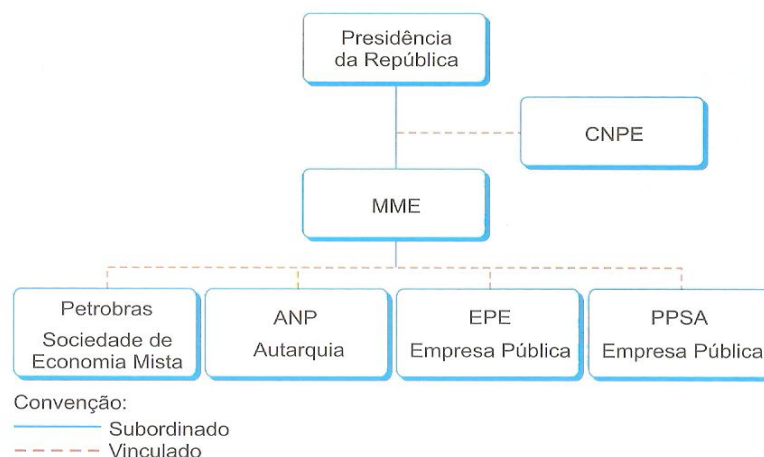
Nesta seção demonstrar-se-á que o conceito de governança, assim como formulado por Diniz (1995, 1996, 1998a, 1998b), é profícuo para compreender de que maneira se dará essa coordenação e por quem ela é liderada. Como foi demonstrado no primeiro capítulo, tal conceito diz respeito a quatro dimensões inter-relacionadas (DINIZ, 1995, p. 401):

1. a capacidade de comando e de direção do Estado, tanto internamente, em face do conjunto da máquina estatal e da sociedade, como externamente vis-à-vis a inserção do país no sistema internacional;
2. a capacidade de coordenação do Estado entre as distintas políticas e os diferentes interesses em jogo;
3. a capacidade de implementação (ibidem);
4. e a capacidade de interlocução com os atores envolvidos (DINIZ, 1998b, p. 279).

Após a análise das entrevistas, legislação, dados estatísticos, material jornalístico e da literatura pertinente constatou-se que não seria possível desenvolver o presente capítulo exatamente na ordem em que se apresentam as três dimensões do conceito de

governança. Dessa maneira, não seria possível analisar de forma exaustiva quais atores do arranjo institucional do sistema regulatório de E&P no Brasil após a partilha – exposto na figura 4 abaixo – exercem essas funções.

Figura 4 – Arranjo Institucional do Sistema Regulatório de E&P no Brasil após a PPSA



Fonte: Tolmasquim e Pinto Junior (2011, p. 285)

Assim, optou-se por, na primeira seção, mapear de forma esquemática quais órgãos governamentais exercem ou exercerão as capacidades de comando e de coordenação e de que forma o fazem ou farão. Mais à frente foi constatado que as políticas a serem coordenadas são muito complexas. Ademais, estas quase sempre continham um subconjunto de políticas e havia interseções entre políticas, onde os objetivos de uma contemplava os de outra. Assim, para as quatro seções seguintes foi feita a escolha de desmembrar as interseções entre as políticas em grupos temáticos.. Assim, as quatro interseções analisadas, onde a primeira é a central, são: industrial / recursos humanos / tecnológica; meio ambiente / macroeconômica; macroeconômica / de preços / tecnológica; social / macroeconômica. Estas quatro interseções somam-se àquela onde a política externa irá complementar a de comercialização, analisada no capítulo anterior. Será visto também que, em alguns pontos, é útil o uso do conceito de governabilidade tal como em Diniz (1995, 1996, 1998a, 1998b).

Finalmente, cabe destacar que este capítulo parte de premissas muito similares às do anterior quanto à possibilidade de congregar, em um mesmo paradigma de análise, a análise da governança e a das variedades de capitalismo. Em linha com o que foi dito nos capítulos anteriores, talvez seja possível argumentar que o setor petróleo no Brasil

constitua um “microcosmo” de uma economia nacional – uma variedade de capitalismo em uma casca de noz - em função do seu peso na economia e da transversalidade de políticas necessárias para que funcione. O regime da partilha torna isso ainda mais evidente por que aumenta a importância do Estado e da Petrobras no setor.

Este capítulo tem um ponto de partida ligeiramente diferente. O olhar recai menos sobre a firma e mais sobre o Estado. Particularmente, este recai sobre a governança no Estado. Assim, analisa-se em que medida as supra citadas políticas, que precisarão ser coordenadas, “podem aumentar o retorno uma da outra”. Da mesma maneira, nada impede que o aumento dos retornos não seja recíproco, indicando que uma das políticas possui fraquezas. Portanto, se as dimensões de comando, coordenação, implementação e interlocução tiverem um desempenho satisfatório, configura-se um cenário onde as políticas funcionam de forma complementar. Como as políticas são executadas por instituições, tem-se que estas se comportam como se fossem “complementariedades institucionais”. Denota-se, contudo, que o processo de construção de “complementariedades institucionais”, que visa atribuir “*systemness*” a uma economia nacional, mas também ao setor petróleo brasileiro, é essencialmente aberto. Há então uma miríade de possíveis aperfeiçoamentos – grandes e pequenas mudanças institucionais em uma visão dinâmica da mudança institucional – que, se bem sucedidos, farão com que os objetivos dessa nova política energética se aproxime mais das suas metas: promover desenvolvimento econômico e social para o país. Trata-se de um desafio imenso às capacidades estatais, por que o novo marco regulatório do pré-sal outorga ao Estado ainda maiores responsabilidades sobre os espaços de comando, coordenação e implementação neste complexo de políticas que compõe a política do pré-sal. Não obstante, a análise feita neste capítulo é em grande medida válida para a governança dos campos operados sob o contrato de concessão, onde o papel do Estado enquanto condutor já é bastante amplo. Por último, cabe destacar que a dimensão da “interlocução” será tratada nas conclusões.

4.1 Da capacidade de comando à capacidade de coordenação: múltiplos atores e camadas

Como foi visto no segundo capítulo, após as descobertas no pré-sal a Resolução nº 6/2007 do CNPE, em seu 4º artigo, determinou que o MME avaliasse as mudanças necessárias no marco legal. Em um primeiro momento este criou um grupo de trabalho

com a participação da EPE. Segundo Lima (2008, p.154), esta foi uma decisão correta, por se tratar de uma decisão política. Mas, numa etapa posterior, as discussões foram estendidas a outras instituições do governo. Criou-se a Comissão Interministerial do Pré-Sal, cujo objetivo era estudar e propor as alterações necessárias no marco regulatório especificamente para o recém-descoberto pré-sal. Segundo notícia publicada pela Agência Brasil de Comunicação em 18/07/2008, a comissão foi coordenada pelo ministro de Minas e Energia Edison Lobão e composta pelos ministros Dilma Rousseff (Casa Civil), Paulo Bernardo (Planejamento), Guido Mantega (Fazenda) e os presidentes da Petrobras, José Sergio Gabrielli; do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Luciano Coutinho, e da Agência Nacional de Petróleo (ANP), Haroldo Lima.

Neste sentido, para entender em que medida o Ministério de Minas e Energia pode ter exercido um papel central na elaboração das grandes diretrizes e das estratégias gerais da política do pré-sal elaborada pela Comissão Interministerial é necessário retroceder à mudança institucional de 1997, que instituiu o CNPE e ANP. Como mostra Lima (2008, p. 82), nos primeiros anos da ANP o CNPE não teve atuação regular e a ANP, de certa forma, assumiu as funções de outorga que não eram suas⁹⁸. Paralelamente, como mostra Felipe (2010, p. 102), a característica marcante tanto do MME quanto de outros órgãos envolvidos com a elaboração da política energética era sua relativa fraqueza. Segundo Leite (2007, p. 370), esta seria uma tendência histórica, onde o MME possuiria uma estrutura administrativa pequena em função da força das empresas estatais que a ele estavam vinculados desde o ato de sua criação, em 1960⁹⁹. A tarefa de analisar e propor planos estratégicos de longo prazo para o setor petróleo competia à Petrobras. Indo mais além, Pinto Junior (2007, p. 63) chama a atenção para o relativo enfraquecimento dos Ministérios setoriais durante os governos FHC, sem grande esforços para fortalecê-los (FELIPE, 2010, p. 102). Nestes mandatos presidenciais, como mostra Leite (2008, p. 371), persistiu a elaboração de planejamento por parte da Petrobras. Para o autor, “a estrutura do ministério se enfraqueceu ainda mais diante de uma política econômica que se assentava na tese central de assegurar o

⁹⁸ De acordo com Lima (2008, p.82), a Lei 9.478/97 não teria formulado, de forma clara e inquestionável, a forma de se tomar a decisão de outorga.

⁹⁹ Segundo Falcão (2012, p.29), o Ministério de Minas e Energia foi criado em 1960 pela lei 3.782/1960. Em razão da lei 8.028/1990 o MME foi fechado entre 1990/1992, sendo suas responsabilidades F assumidas pelo Ministério da Infraestrutura. Em 1992, quando a lei 8.422/1992 foi sancionada, o Ministério foi recriado.

domínio das forças de mercado, com a redução, ao mínimo, da interferência governamental” (*ibidem*). Havendo uma falta de quadros, era difícil portanto que o MME intervisse diretamente ou mudasse alguma decisão da ANP. Como mostra Felipe (2010, p. 104), uma auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em dezembro de 2001 concluiu que “formalmente inexistia uma política energética brasileira”, o que seria decorrência da deficiência e inoperância do CNPE. Este, embora criado em 1997, só foi instalado em outubro de 2000.

O quadro mudou com a transição para o Governo Lula, o qual, em fevereiro de 2003, referiu-se às agências reguladoras como a “terceirização do poder político no Brasil” (*ibidem*, p. 105). Segundo o autor, a “crítica direta do Presidente Lula sinalizava a pouca disposição do Governo em conviver com outros organismos estatais tomadores de decisões importantes” (*ibidem*). Dessa maneira, optou-se por criar um Grupo Interministerial para avaliar as agências reguladoras do Brasil. Seu produto final, o relatório “Análise e avaliação do papel das agências reguladoras no atual arranjo institucional brasileiro”, divulgado em setembro de 2003, atentou para a importância das agências, mas alertou que era importante que o governo retivesse para si a prerrogativa de formulação das políticas energéticas. Leite (2007, p. 441) aponta para a “reforma da reforma”, onde se fez um esforço de reativação do Ministério de Minas e Energia (Decreto nº 5.267/2004). A partir de então o MME começou a fortalecer-se, com a abertura de concurso público e a formação de um quadro mais qualificado. Criou-se uma Secretaria de Petróleo e Gás e o MME passou a retomar espaços que antes eram ocupados pela ANP, em função de um vazio existente. Não obstante, Leite (2007, p. 441) explica que no setor de petróleo e gás a estrutura teria ficado mais simples que no setor elétrico, uma vez que não haveria força política capaz de retirar atribuições da Petrobras.

Neste sentido, para o Entrevistado nº 5¹⁰⁰, historicamente o Ministério de Minas e Energia teria baixa autonomia em relação à Petrobras. Para ele, a força do Ministério se concentraria na governança de questões relativas ao setor elétrico, onde atuaria como árbitro entre conflitos e coordenador de processos de negociação. Já no setor petrolífero o Ministério teria pouca ingerência. Para ele:

¹⁰⁰ A entrevista foi realizada em 5/11/2012.

“em geral essa ingerência que o Ministério tinha no setor de petróleo era muito técnica, de regulação. Essa regulação técnica agora está na ANP e ela tem autonomia, vem conseguindo encontrar o seu espaço de atuação de forma independente da Petrobras. A questão da qualidade do combustível, por exemplo, a questão do monitoramento de preços, e a regulação dos contratos de concessão. Com relação às decisões de cunho mais estratégico, essas ainda continuam sendo tomadas quase que diretamente pela Petrobras.”

Dessa maneira, Leite (2007, p. 441) explica que, naquele novo MME, a posição central passou a ser ocupada pela Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético, que tinha como uma das suas atribuições prestar assistência técnica ao CNPE. Por sua vez, o CNPE, segundo Lima (2008, p. 82) foi posto para funcionar regularmente por iniciativa da então Ministra de Minas e Energia, Dilma Rousseff.

No que diz respeito à incumbência de fazer um planejamento estratégico de longo prazo, Leite (2007, p. 441) aponta que esta missão ficou dividida entre a Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético e a EPE. Esta última, conforme a figura 4 acima, é uma empresa Pública ligada ao Ministério, e foi instalada efetivamente em 2005. Para o autor, a EPE “veio preencher a lacuna que preocupava os que acreditavam na necessidade de coordenação, pelo Estado, do planejamento de longo prazo”. Desde 2006 a EPE assumiu a elaboração do Balanço Energético Nacional.

No que concerne ao pré-sal e à elaboração da lei partilha na Comissão Interministerial do pré-sal, o Entrevistado nº 2¹⁰¹ aponta como uma das razões para a baixa capacidade de elaborar estratégias e definir metas por parte do Ministério a inexistência de um *think tank* independente como o IPEA. A EPE - que é ligada ao Ministério e poderia fazer esse papel-, embora possua corpo técnico qualificado não teria a autonomia necessária para esse fim. Para o Entrevistado nº 2, a estruturação e formulação de políticas nasceria de uma visão política e de um trabalho que exigiria coordenação, estrutura e técnicos especialistas.

Entretanto, há de se ressaltar que, embora o papel da EPE na formulação de políticas energéticas seja em grande parte o de fazer prognósticos sobre o futuro da matriz energética brasileira em seus diferentes setores, o órgão possui muitos especialistas destacados, tais como Mauricio Tolmasquim, seu diretor, e Giovani Vitória Machado, que ocupa o cargo de Superintendente. O primeiro foi um dos especialistas de

¹⁰¹ A entrevista foi realizada no dia 21/11/2012.

maior peso quando da elaboração do novo marco regulatório. Ademais, atenta-se também para o aumento da produção científica coordenada pela Empresa, donde se destaca o importante volume “Marcos regulatórios da indústria mundial do petróleo”, organizado por Mauricio Tolmasquim e Helder Queiroz Pinto Junior. Além de denotar grande capacidade por parte da empresa de compilar *expertise* técnico sobre o assunto, este comprova que a EPE e Maurício Tolmasquim tiveram participação intelectual importante na elaboração do novo marco regulatório do pré-sal, sobretudo no âmbito da política energética e daquelas que estão explícitas na lei. Segundo a apresentação do livro, escrita por Tolmasquim (2011) o Grupo de Trabalho estabelecido pelo MME à época da Resolução nº 6 de 08 de novembro de 2007, contou com a cooperação da EPE e para este realizou uma série de estudos¹⁰². Posteriormente, o autor afirma que, embora não tenha integrado a Comissão Interministerial do Pré-sal, foi chamado a participar das atividades pela então Ministra-Chefe da Casa Civil Dilma Rousseff. Para subsidiar as discussões nesta Comissão, a equipe técnica da EPE esteve igualmente envolvida na elaboração de uma série de estudos e análises¹⁰³.

Em uma linha diferente – em que de certa forma combina as dimensões do comando e da coordenação – o Entrevistado nº 4¹⁰⁴ parte da constatação de que o Ministério de Minas e Energia não integraria o percentil superior de excelência burocrática do governo brasileiro no que diz respeito à capacidade de formulação, de inteligência e de operação. Para ele, órgãos como Petrobras, BNDES, Banco do Brasil e a Caixa fariam parte desta elite. O Entrevistado nº 4 destaca ainda que, embora o presidente da Petrobras não tenha status de ministro, devido a sua relevância para o

¹⁰² Tolmasquim (2011, pp. IX-X) destaca seis: “Aspectos conceituais dos sistemas regulatórios de exploração e produção de petróleo e gás natural e a experiência internacional – Relatório da ETAPA A do Grupo de Trabalho MME-EPE”; “Análise estratégica: contexto mundial e nacional para o desenvolvimento das jazidas de petróleo e gás em estruturas de pré-sal no Brasil – relatório da Etapa B.1.1 do Grupo de Trabalho MME-EPE”; “Objetivos estratégicos do setor petróleo para o Brasil – Relatório da Etapa B.1.2 do Grupo de Trabalho MME-EPE”; “Estudo técnico – avaliação do modelo atual de arrecadação de participações governamentais previstas na Lei do Petróleo – Relatório da Etapa B.1.3 do Grupo de Trabalho MME-EPE”; “Arbabouço legal vigente das atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural – análise jurídica das alternativas de adequações e alterações estudadas pelo GT MME/EPE face às descobertas no pré-sal – Relatório da Etapa B.1.4 do Grupo de Trabalho MME-EPE”; “Análise das perspectivas de Recursos e Produção de Petróleo e Gás Natural com Foco no Pré-Sal – Relatório da Etapa C do Grupo de Trabalho MME-EPE”.

¹⁰³ Os temas destacados por Tolmasquim (2011, p.XI) são: compilação da regulação internacional para contabilização de reservas de petróleo e gás natural; análise de alternativas para o marco legal de petróleo; resumo da legislação de criação da Petro; proposta de criação de nova empresa para exercício do monopólio de E&P de petróleo e gás natural; estudo para subsidiar alterações necessárias na legislação, no que se refere à distribuição, aos estados e municípios, dos royalties oriundos das atividades de E&P de petróleo e gás natural.

¹⁰⁴ A entrevista foi realizada no dia 9/11/2012.

interesse nacional a sua importância cresce. Por outro lado, ele argumenta que quando o cargo de Ministro de Minas e Energia é ocupado por alguém capaz de subordinar a operação, sua importância é maior. Na atual conjuntura isso não seria o caso, mas na época em que a atual Presidenta Dilma Rousseff o fez a importância do Ministério no que tange à coordenação e até à capacidade de formulação de políticas teria crescido. O Entrevistado nº 4 afirma que:

“Eu não acho que o Ministério de Minas e Energia será o grande canal para fazer isso. O grande canal é a Petrobras, mesmo. Segundo, a Presidenta da República, conhece, e ela é uma pessoa que tem pensamento próprio. O Lula conversava, era um cara de acordos. A Dilma é uma pessoa que tem visões. E às vezes essas são radicais. Quem vai fazer isso? Eu acho que aí vai ter algumas coisas, a Petrobras é um ente muito relevante, mas ela não pode responder pelas suas obrigações por que ela é parte interessada no contrato. O pessoal da ANP tem alguma coisa a dizer? Certamente. O Brasil é um país complexo onde você precisa articular interesses para poder governar. O espaço principal de articulação e operação será a Petrobras. A ANP será um centro relevante, mas não vou dizer que ela vai ser determinante. Vamos ver que burocracia é essa que está sendo criada na PPSA, se será ou não algo relevante, mas mesmo assim a expectativa é de que será a menos relevante.”

Assim, o Entrevistado nº 4¹⁰⁵ acredita que a Presidenta da República terá papel extremamente relevante em um espaço de coordenação que compreenderá a Presidência da República, a ANP e a Petrobras; e que contaria com uma participação menos destacada do MME. Em função da sua importância, nada impede que o Ministério da Fazenda esteja incluído neste espaço.

É preciso ressaltar que até agora se discutiu sobretudo a capacidade de elaborar estratégias em termos de política energética e regulatória. No entanto, o objetivo principal deste trabalho é pensar como se dará a coordenação entre a política energética com as demais políticas citadas – ambiental, macroeconômica, social, externa, de recursos humanos, tecnológica, meio ambiente, etc – tanto no aspecto mais estratégico quanto no que diz respeito à coordenação propriamente dita. A capacidade de pensar cada uma dessas políticas de forma estratégica reside em outros Ministérios e Agências – tais como o Ministério de Meio Ambiente, o Ministério da Fazenda e a ANP. Isso contemplaria também a Petrobras. Neste cenário de múltiplos protagonistas, o

¹⁰⁵ A entrevista foi realizada no dia 9/11/2012.

Ministério teria tido uma participação maior na definição sobretudo da política energética, que faz parte da sua área temática. A ANP, que também participou da Comissão Interministerial, exerceria liderança intelectual no âmbito da política regulatória. Mais adiante, o Ministério de Meio Ambiente possuiria alguma ascendência sobre a política ambiental e o Ministério da Fazenda sobre a política macroeconômica. Por sua vez, a Petrobras teria o papel mais destacado na formulação sobretudo das políticas industrial e de recursos humanos.

Neste ponto retoma-se o conceito de governança de Diniz (1995, pp. 401-2), onde sua primeira dimensão é a capacidade de comando. Este contempla tanto a formulação de grandes diretrizes de políticas como a definição das prioridades e as estratégias gerais de ação, evitando metas contraditórias. Tem-se então que as grandes diretrizes de políticas são definidas nos Ministérios e Agências, de acordo com o tema (ou inclusive na Petrobras). Por outro lado, a atual configuração institucional prevê que, formalmente, participarão da definição das prioridades e das estratégias gerais de ação visando evitar metas contraditórias aqueles que de alguma forma participarem do CNPE, que é onde onde essas políticas se encontram. Como foi visto no capítulo anterior, deste fórum participam, dentre outros, o Ministério de Minas e Energia, o Ministério da Casa Civil, o Ministério da Fazenda, o Ministério do Meio Ambiente, a EPE, a Petrobras e a ANP. No entanto, o CNPE é subordinado à Presidência da República, de forma que quando esta última é ocupada por alguém com a capacidade e o interesse de assumir a referida missão não se descarta que sua influência sobre as decisões tomadas no CNPE cresça bastante. Vale ressaltar que a Presidenta Dilma tem grande experiência no setor energético e que já fez parte do conselho da Petrobras. Não se descarta também que muitas das decisões mais importantes, em última instância, foram e continuarão sendo tomadas em ambientes relativamente informais, conformando-se com as visões estratégicas de um grupo seleto de atores com grande poder decisório. Cita-se, por exemplo, o enorme poder de influência de Guilherme Estrella – antigo diretor de E&P da Petrobras, e por muitos considerados o “arquiteto da partilha” – e a relação próxima entre a Presidenta Dilma Rousseff e a Presidenta da Petrobras, Graça Foster.

No que diz respeito à tarefa de coordenar as referidas políticas – isto é, o esforço de tentar compatibilizar as diferentes políticas e os diferentes interesses em jogo – percebe-se que o espaço para que isso ocorra é muito similar. No atual contexto é

bastante provável que a Presidenta Dilma Rousseff tenha um papel extremamente destacado nessa coordenação. No entanto, esta seria uma função que caberia ao Ministério de Minas e Energia. Segundo Tolmasquim e Pinto Junior (2011, p. 272), no marco regulatório da concessão o CNPE assessoria a Presidência da República sobre políticas nacionais e diretrizes específicas de energia, **mas** estas deverão ser detalhadas e explicitadas pelo MME. E, de acordo com o segundo artigo do regimento interno do CNPE, é o Ministério de Minas e Energia quem preside este fórum interministerial¹⁰⁶. Assim, o Entrevistado nº 5¹⁰⁷ entende que:

“o MME é o espaço de coordenação das políticas energéticas. A decisão é tomada no CNPE, que é um fórum interministerial. Então cabe ao Ministério de Minas e Energia receber as reivindicações dos diversos atores, coordenar e formular políticas de forma a buscar esses consensos, buscar essa convergência. Então ele por natureza tem essa função.”

Para ele, o MME pode funcionar como espaço de coordenação entre a política energética e a política industrial por exemplo. Existiria a possibilidade de que um ator como o BNDES – um potencial interessado em que se aumente o conteúdo local - possa vir a negociar com o MME a inclusão no contrato de cláusulas desse tipo. Segundo ele, essa coordenação poderia se estender também a políticas como a ambiental e a macroeconômica.

Entretanto, essas políticas tem suas especificidades e possuem interseções com as demais. Por exemplo, o que se convencionou chamar de política ambiental é na verdade o somatório de várias instâncias: a política de licenciamento ambiental, da política de contingências ambientais e também da política ambiental a nível internacional. No que diz respeito às interseções, a política ambiental não dialoga somente com a energética, mas também com a macroeconômica, por exemplo.

Nas próximas quatro seções serão investigadas, quatro dessas interseções entre políticas que envolvem o pré-sal, com um olhar para alguma das políticas que as

¹⁰⁶ O CNPE está composto de: I – o Ministro de Estado de Minas e Energia, que o presidirá; II - o Ministro de Estado da Ciência e Tecnologia; III - o Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão; IV - o Ministro de Estado da Fazenda; V - o Ministro de Estado do Meio Ambiente; VI - o Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; VII - o Ministro Chefe da Casa Civil da Presidência da República; VIII - o Ministro de Estado da Integração Nacional; IX - o Ministro de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; X - um representante dos Estados e do Distrito Federal; XI - um representante da sociedade civil especialista em matéria de energia; XII - um representante de universidade brasileira, especialista em matéria de energia; XIII - o Presidente da Empresa de Pesquisa Energética – EPE; e XIV – o Secretário-Executivo do Ministério de Minas e Energia.

¹⁰⁷ A entrevista foi realizada em 5/11/2012.

compõe. Essas quatro dimensões somam-se à analisada no capítulo anterior, que diz respeito à interseção entre as políticas energética, externa, e de comercialização. Abaixo seguem as quatro interseções, onde a política central está indicada em negrito:

- energética – regulatória/fiscalizatória – **industrial** - recursos humanos - tecnológica;
- energética – regulatória/fiscalizatória – **ambiental** – macroeconômica;
- energética – regulatória/fiscalizatória – **macroeconômica** – preços – Financiamento - tecnológica;
- energética – regulatória/fiscalizatória - **social**.

A rigor, essas interseções dialogam com ainda mais políticas. No entanto, à guisa de simplificação, somente serão tratados os elementos chave de cada interseção. Não se pretende fazer uma análise detalhada de que órgãos coordenam e implementam quais políticas nestas quatro interseções. O objetivo é apresentar as principais questões envolvendo a governança em que o novo marco regulatório aumentará o grau de complexidade. Neste sentido, não necessariamente todos os aspectos concernentes às políticas analisadas serão mencionados. Finalmente, para evitar o “eterno retorno” se buscará evitar mencionar às políticas energética e regulatória.

4.2 Política industrial, de recursos humanos e tecnológica: a centralidade da Petrobras

A interseção entre as políticas energética, regulatória/fiscalizatória, industrial, de recursos humanos e tecnológica tem na política industrial seu principal destaque. Primeiro se discute os principais instrumentos direcionados à consecução das políticas industrial, de recursos humanos e tecnológica – o PROMINP, a política de conteúdo local e o Plano Brasil Maior. Como se verá, há um esforço crescente por parte do governo federal de retomar a capacidade de planejamento, que anteriormente estava atrelada à Petrobras. Assim, embora no âmbito da partilha a Petrobras irá persistir como um *player* importante, a coordenação cada vez mais será dividida com outras burocracias. No que diz respeito à implementação dessas políticas, o pré-sal reforça a posição destacada da Petrobras, e irá impor um desafio enorme de governança à Petrobras e ao Governo Federal.

4.2.1 O PROMINP

Após a abertura do setor em 1997, o PROMINP foi o primeiro grande plano pensado de forma a compatibilizar a oferta e a demanda de mão-de-obra e de bens e equipamentos industriais no setor de petróleo e gás. Antes da abertura, essa tarefa cabia quase que de forma exclusiva à Petrobras, através da sua política de compras e contratações.

A versão oficial é que o programa teria sido concebido inicialmente em 2003 pelo Governo Federal com o objetivo primordial de capacitar pessoas para o segmento de petróleo e gás. Tal meta permitiria que se ampliasse a participação da indústria brasileira no fornecimento de bens e serviços de forma competitiva. Coordenado pelo MME, este tem como principal meta o apoio à criação de oportunidades no setor petrolífero em regiões brasileiras onde cresça a demanda. Assim, identificar-se-iam os gargalos não só relacionados à qualificação profissional, como também aqueles relativos à infraestrutura industrial, o que contempla o fornecimento de materiais, equipamentos e componentes (PETROBRAS, 2011).

No que diz respeito à política de recursos humanos, o PROMINP desenvolve duas ações principais: o Plano Nacional de Qualificação Profissional e outro voltado para a formação de oficiais da marinha mercante. De acordo com o site do PROMINP, o Plano Nacional de Qualificação Profissional foi estruturado em 2006 e até 2011 capacitou, através de cursos gratuitos, 80,5 mil profissionais nos níveis básico, médio, técnico e superior, em mais de 185 categorias profissionais ligadas às atividades do setor de petróleo e gás, em 17 estados do país.

No âmbito da política industrial, o PROMINP foca suas ações no apoio ao desenvolvimento e implantação de tecnologias de base que possam contribuir para o aumento da competitividade da indústria nacional de bens e serviços voltada para o setor petrolífero. Neste sentido, o PROMINP objetiva alcançar ganhos de produtividade, reduzir prazos e custos e aumentar a capacidade produtiva. A principal ação do PROMINP almejando alcançar esses objetivos é o “PROMINP Tecnológico”, que se desenvolve em quatro etapas, quais sejam: Diagnóstico por setor industrial, Estruturação da Agenda Tecnológica, Execução dos Projetos Tecnológicos e Disseminação das Tecnologias Desenvolvidas.

Entretanto, da interpretação das entrevistas e da análise da literatura foi constatado que as grandes diretrizes do PROMINP de fato foram estruturadas pela Petrobras. O testemunho do Entrevistado nº 2¹⁰⁸ questiona a importância do Governo Federal quando da formulação PROMINP, atribuindo tal papel estratégico à Petrobras. Ele explica que:

“Quando me tornei diretor da Petrobras em 2003, vendo a política nova que constava do programa de governo, de conteúdo nacional, 60% em alguns segmentos e um pouco mais em outros, propus à diretoria que não adiantava dizer que nós vamos ter 60% se não criarmos uma cadeia produtiva de maneira coordenada, qualificar a produção. Eu propus à diretoria a formação do Programa de Formação de Recursos Humanos – o Promimp. E aí o Presidente Dutra disse que não era possível fazer dessa forma por que era um programa de governo, de monopólio, e agora nós temos um mercado aberto. A Petrobras teve que estruturar o programa e levá-lo ao Ministério para que ele tenha a chancela do Ministério. Criou-se algo coordenado, com vários órgãos, inclusive a ONIP e o IBP. Mas ele nasceu dentro da Petrobras.

Se em seu momento inicial o PROMINP foi concebido pela Petrobras, no atual contexto não é possível afirmar que a empresa coordene o plano sozinha. Embora seja a principal interessada no seu funcionamento - o que é comprovado com os seus aportes financeiros ao programa, que até 2011 somaram R\$228 milhões - há indícios claros de que a governança é compartilhada com órgãos privados como a ONIP e o IBP e com ministérios como o Ministério de Minas e Energia, o Ministério de Ciência e Tecnologia e com o Ministério do Meio Ambiente. De um lado, a liderança do plano é compartilhada entre a Petrobras e o MME, uma vez que a Secretaria do Comitê é ocupada por Marco Antônio Martins de Almeida, do MME, e por Paulo Sergio Alonso, da Petrobras. Por sua vez, o coordenador executivo do Programa, José Renato Ferreira de Almeida, é da Petrobras. De outro, a governança do “PROMINP Tecnológico”, cujo primeiro ciclo iniciou-se em 2009, é composta por um Comitê de Tecnologia, coordenado pelo Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT), e que conta com 3 subcomitês tecnológicos voltados para as seguintes áreas de conhecimento: (a) tecnologia metal-mecânica, (b) tecnologia elétrico-eletrônica e (c) serviços.

¹⁰⁸ A entrevista foi realizada no dia 21/11/2012.

4.2.2 A Política de Conteúdo Local

Sobre a política de conteúdo local, cumpre destacar que, da 1^a à 4^a rodada de licitações, sob o contrato de concessão, a ANP tratou o assunto como um período de “presença de incentivos”, onde a oferta de conteúdo local era livre, sem necessidade de observar percentuais mínimos e máximos (QUINTANS, 2010, p.67). Da quinta rodada em diante, realizada em 2003, o conteúdo local passou a ser mais um critério de apuração nos leilões, onde se estipularia um conteúdo local mínimo para cada fase (exploração e desenvolvimento da produção). Instituído a obrigatoriedade dessas metas, o governo pretendia aumentar a atividade da indústria brasileira e potencializar a geração de empregos no país. Em matéria de 14/01/2013 ao Valor Econômico, David Kupfer explica a lógica conceitual que justifica a adoção de conteúdo local:

“Em um plano puramente conceitual, o debate sobre conteúdo local pode ser explicitado com base no argumento da indústria nascente. As exigências de conteúdo local "criam" uma demanda que é condição necessária e suficiente para motivar o surgimento de fornecedores domésticos. Logicamente, na fase inicial, a oferta doméstica é menos eficiente do que a externa. Com o tempo, se e quando os fornecedores locais lograrem acumular as economias de escala estáticas e dinâmicas (aprendizado) intrínsecas à atividade, os padrões internacionais de competitividade serão ou não alcançados, decretando o sucesso ou o fracasso da política.”

Em face, disso, daquela rodada em diante a ANP passou a fiscalizar as planilhas apresentadas pelos consórcios que dessem os lances vencedores, onde os equipamentos comprados localmente precisariam ser certificados. Desde então este modelo que estipula percentuais mínimos e cobra multas sobre o que não é alcançado tem sido bastante questionado pelas empresas operadoras, que atentam para a baixa competitividade da indústria brasileira de bens e serviços (QUINTANS, 2010; FERNANDEZ Y FERNANDEZ E MUSSO, 2011). Segundo reportagem da Revista Piauí do mês de setembro¹⁰⁹, a indústria e associações a ela ligadas, como a ONIP, tem reclamado da falta de apoio do governo para atingir o percentual. Assim, embora sejam necessárias regras que definam um percentual para sinalizar a compra de conteúdo local, a meta *per se* não é suficiente. São necessárias também políticas mais específicas. Debatendo o aperfeiçoamento da política de conteúdo local, Kupfer argumenta que a

¹⁰⁹ O petróleo depois da festa, Revista Piauí, n. 72, p. 30-37, set. 2012

exigência de conteúdo local “não deve ser para qualquer coisa nem para qualquer um.” Neste sentido, pode-se pensar numa “solução vetorial”, onde se negociariam metas percentuais por tipo de produto a ser produzido no país. Para aqueles onde houvesse mais problemas, a meta de conteúdo local seria menor, e se pensaria uma política específica. O Entrevistado nº 4¹¹⁰ critica o esforço de criar soluções únicas. Para ele, seria necessário encontrar uma “cesta de soluções” onde se operaria de forma mais inteligente a política de conteúdo local. Na sua opinião, essa solução tornaria possível:

“Resguardar o benefício esperado, o compromisso da empresa com o leilão e, ao mesmo tempo, tornar isso mais flexível e mais ajustável a uma realidade de negócio, no limite. Isso é muito complexo, é fácil de falar. Essa eu acho que é a agenda séria. Tem que começar a abrir o leque dentro dos governos, dentro das empresas, do meu ponto de vista, com relação a isso.”

Tudo indica que a solução do imbróglio envolvendo empresas petrolíferas e governo em torno do conteúdo local passe cada vez mais pela adoção de solução mais flexíveis, ao menos na modalidade contratual da concessão. Como mostra reportagem da “Revista Brasil Energia Petróleo e Gás”¹¹¹, a ANP pretende rever e substituir algumas das resoluções que regem a política de Conteúdo Local¹¹². O objetivo é incorporar alguns conceitos como “família de bens” e de “serviços seriados”, que evitem a emissão repetitiva de certificados. Almeja-se facilitar a prestação de contas e a fiscalização do conteúdo local. Este é um aprendizado que certamente será incorporado ao processo de definição das cláusulas de conteúdo local impostas pelo MME nos contratos de partilha.

4.2.3 O Plano Brasil Maior

Talvez seja possível interpretar que o Plano Brasil Maior tenha sido pensado com o objetivo de criar instrumentos mais direcionados de incentivo à indústria para que fossem alcançadas, de forma sustentável e competitiva, as metas de conteúdo local. Sobre o plano Brasil Maior, o Entrevistado nº 8¹¹³ afirma que:

“aquilo que nós não conseguimos alcançar e que, portanto, não está na mesa de exigência de conteúdo local, nós tratamos com o

¹¹⁰ A entrevista foi realizada no dia 9/11/2012.

¹¹¹ “Conteúdo Local em revista”, nº 387, fevereiro de 2013, páginas 51 a 53.

¹¹² Resoluções 36, 37, 38 e 39 da ANP.

¹¹³ A entrevista foi realizada no dia 27/11/2012.

MDIC. Toda essa parte de desenvolvimento industrial é feita de forma articulada entre o Ministério de Minas e Energia e com o MDIC.”

Neste sentido, o Plano Brasil Maior - sob coordenação do Ministério de Desenvolvimento da Indústria e de Comércio Exterior – MDIC – surge como a política industrial, tecnológica e de comércio exterior do governo Dilma Rousseff. Segundo o *site* especial do Brasil Maior, hospedado no site do MDIC, este objetiva sustentar o crescimento econômico inclusivo e mudar a inserção do país no sistema internacional. Neste sentido, o plano tem como objetivos a inovação e o adensamento produtivo do parque industrial brasileiro, visando ganhos sustentados da produtividade do trabalho. O plano, que possui dimensões setoriais e sistêmicas, contempla o setor de petróleo e gás na diretriz estruturante número 3 das dimensões setoriais, que versa sobre o desenvolvimento das cadeias de suprimento em energias. Almeja-se o “aproveitamento de oportunidades ambientais e proveitamento de oportunidades ambientais e de negócios na área de energia, para que o país ocupe lugar privilegiado entre os maiores fornecedores mundiais de energia e de tecnologias, bens de capital e serviços associados” (ibidem). Por sua vez, a dimensão sistêmica especifica que possíveis ações podem ser empreendidas para alcançar os fins desejados. Trata-se, sobretudo, de um esforço de redução de custos e de aumento de produtividade face à competição dos competidores internacionais e também de investimento e inovação tecnológica. Dessa maneira, objetiva-se que a indústria nacional de bens e serviços voltados para o setor petróleo aumente a sua competitividade em relação aos seus concorrentes internacionais, permitindo alcançar de forma mais exitosa as exigências de conteúdo local. Já no âmbito do plano Brasil Maior, uma ação concreta para alcançar esses objetivos ocorreu através da resolução 4.009/2011 do Conselho Monetário Nacional, órgão vinculado ao Banco Central. Esta capitaliza o BNDES e a FINEP para que essas instituições possam emprestar a empresas que pretendam investir em inovação. De fato, a FINEP mantém desde 1999 o CT-PETRO, cujo objetivo é estimular a inovação na cadeia produtiva do setor de petróleo e gás natural, a formação e qualificação de recursos humanos e o desenvolvimento de projetos em parceria entre empresas e universidades, instituições de ensino superior ou centros de pesquisa do País. Este objetiva aumentar a produtividade, reduzir custos e preços e melhorar a qualidade dos produtos do setor.

Finalmente, vale destacar que o Plano Brasil Maior também possui uma dimensão de política de recursos humanos. Neste sentido, um dos temas da dimensão

sistêmica do Plano é voltado para a qualificação profissional, onde o governo federal desenvolve três programas voltados para o ensino técnico profissionalizante e de estímulo às engenharias, quais sejam: o Programa Nacional de Acesso à Escola Técnica (PRONATEC); o Plano nacional Pró-Engenharia; e o Programa Ciência sem Fronteiras.

4.2.4 Da coordenação das políticas industriais aos problemas e soluções na implementação

É possível depreender do acima exposto que haveria um esforço crescente por parte do governo de assumir a capacidade de formular políticas, em linha com uma tendência iniciada no primeiro governo Lula de fortalecer os Ministérios em detrimento das Agências Reguladoras. No âmbito da política de conteúdo local, essa possível tendência teria como ápice o fato da lei da partilha prever que caberá ao MME, ao invés da ANP, propor ao CNPE, na forma de ‘parâmetros técnicos e econômicos do contrato’, o conteúdo local mínimo e outros critérios relacionados ao desenvolvimento da indústria nacional¹¹⁴. Não obstante, não é difícil antever que a Presidência da República poderá ter um papel importante na coordenação da política industrial com as demais. Por exemplo, segundo a Coluna “Negócios & Cia”, publicada em O Globo no dia 23/02/2012, a Presidenta Dilma teria instruído Graça Foster, presidenta da Petrobras, a dar preferência ao conteúdo local em um momento que a empresa se via às voltas com dificuldades para cumprir suas metas, o que ficou claro quando ela anunciou o Plano de Negócios 2012-2016 da Petrobras.

No que diz respeito à implementação das políticas industrial, de recursos humanos e tecnológica, a referida lei irá reforçar ainda mais o papel da Petrobras, que já era grande, por designar-lhe a tarefa de ser a operadora única nos consórcios da partilha no VI do artigo segundo. Por outro lado, a lei prevê também que a empresa irá participar de consórcios com outras empresas, que os direitos e as obrigações patrimoniais da Petrobras e dos demais contratados serão proporcionais à sua participação no consórcio¹¹⁵, e que caberá ao comitê operacional do consórcio supervisionar as operações e aprovar a contabilização dos custos realizados¹¹⁶. Assim, muito embora a lei preveja que haverá controles externos – da PPSA e das demais empresas do

¹¹⁴ Artigo 10, inciso 3º, alínea e.

¹¹⁵ § 2º do Artigo 20 da lei da partilha.

¹¹⁶ Segundo o artigo 23 da referida lei, metade dos participantes do comitê operacional é indicada pela PPSA, sendo a outra metade dividida entre Petrobras e as demais empresas que eventualmente participarão do consórcio.

consórcio - sobre a operação das atividades de exploração e produção sob o regime de partilha, parece indiscutível que a Petrobras vai ser a empresa mais importante na implementação das referidas políticas.

Dando prosseguimento a outro raciocínio desenvolvido no capítulo 2, a centralidade da Petrobras no que tange à implementação das referidas políticas é dependente da trajetória de um longo processo de aprendizado tecnológico e organizacional. Em outras palavras, já sob o contrato de concessão a Petrobras exercia essa liderança executória das referidas políticas por que conseguiu, ao longo de décadas de experiência, desenvolver as capacidades tecnológicas e humanas para tal¹¹⁷.

Assim, como demonstraram Fernandez y Fernandez e Musso (2011), a Petrobras é o elo central de toda a cadeia de petróleo e gás no Brasil. Segundo o Entrevistado nº 2¹¹⁸:

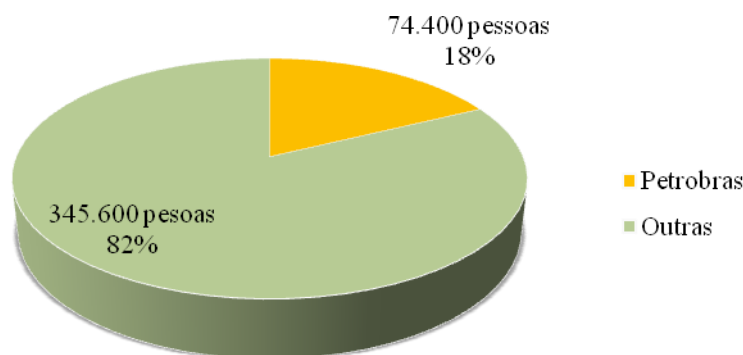
“a Petrobras tem essa capacitação de se articular que é necessária para quem quer ter uma atuação eficaz com o entorno, toda a cadeia produtiva.”

Assim, muito embora ela não gere todos os empregos no setor, conforme o gráfico 18 abaixo, suas decisões de investimento funcionam como um termômetro para a demanda industrial, de recursos humanos e de desenvolvimento tecnológico do setor, como se verá abaixo.

¹¹⁷ Para uma análise detalhada de como a Petrobras conseguiu acumular ao longo das décadas as capacidades necessárias para conseguir exercer a liderança na implementação das políticas ambiental, industrial e de recursos humanos uma boa referência é a tese de doutorado de Ednilson Silva Felipe, concluída em dezembro de 2010.

¹¹⁸ A entrevista foi realizada no dia 21/11/2012.

Gráfico 18 – Pessoal empregado no setor petróleo no Brasil: Petrobras e outras empresas que atuam na cadeia petrolífera



Fonte: Elaboração própria com dados de Fernandez y Fernandez e Musso e da Petrobras

Segundo o Relatório de Sustentabilidade de 2011 da Petrobras:

“A companhia investiu R\$ 2,4 bilhões em pesquisa e desenvolvimento (P&D), um aumento de 41% em relação ao valor de 2010. Destaca-se o fortalecimento da parceria com fornecedores e a comunidade acadêmica brasileira, principalmente em projetos voltados às atividades no Pré-Sal. Foram aplicados aproximadamente R\$ 500 milhões em universidades e instituições de ciência e tecnologia nacionais, destinados à realização de projetos de P&D, à qualificação de técnicos e pesquisadores, e à ampliação da infraestrutura laboratorial, com a inauguração de 35 laboratórios em 17 instituições de 11 estados brasileiros. Com estímulo da Petrobras, 15 grandes fornecedores da indústria de óleo e gás construíram ou iniciaram a construção de centros de pesquisa no Brasil. Também mantivemos 44 acordos de cooperação ou protocolos de intenções com empresas nacionais e internacionais. (p.27)”

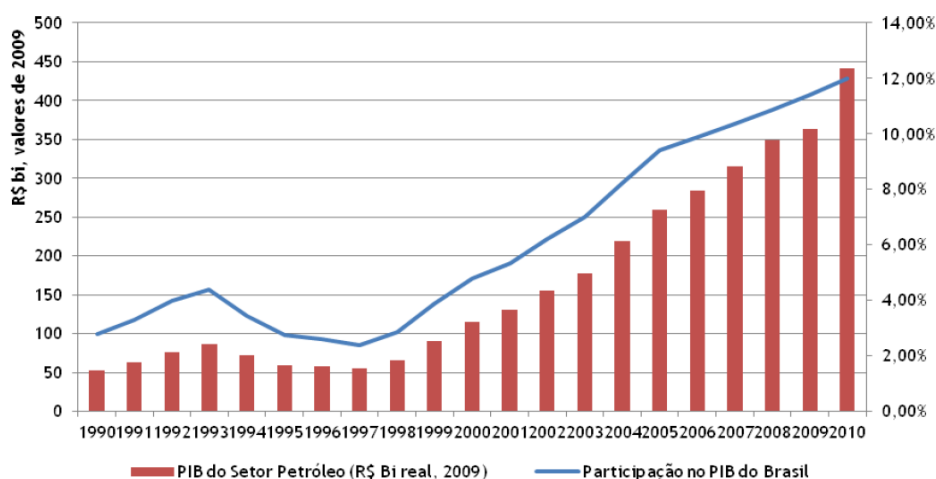
Este valor foi bastante superior aos R\$ 1.031.893.000 relativos à cláusula de obrigação de investimentos em P&D, que se referem à etapa de produção, dos quais R\$ 990.479.000 foram investidos pela própria empresa. No mesmo ano, o CT-Petro dispôs de R\$1.322.000.000.

Uma vez demonstrada a importância da Petrobras na implementação das políticas industrial, de recursos humanos e tecnológica, recorda-se que a implementação diz respeito à capacidade de mobilizar os recursos técnicos, institucionais, financeiros e

políticos necessários para a consecução dessas políticas (DINIZ, 1995, 1996, 1998a, 1998b).

No que diz respeito aos recursos políticos, o Entrevistado nº 4¹¹⁹ e o Entrevistado nº 5¹²⁰ e atestam para a capacidade da indústria de petróleo de pautar a elaboração de políticas que lhe são favoráveis. Segundo o Entrevistado nº 4, a Petrobras, em função da coesão da sua agenda, do seu poderio econômico e do seu impacto na economia, tem a capacidade efetiva de pautar a agenda de política pública. O gráfico 19 abaixo mostra como a participação do setor petróleo no PIB brasileiro tem crescido bastante nos últimos anos. Em 2020, segundo o IBP¹²¹, pode alcançar a marca de 20%.

Gráfico 19 – Participação do setor petróleo no PIB brasileiro



Fonte: IBP

Assim, segundo o Entrevistado nº5:

“A indústria de do petróleo tem uma agenda muito bem estabelecida, com certo volume de produção e investimentos planejados. Como ela é a parte mais material de um planejamento econômico, as outras políticas acabam sendo pensadas a reboque. A política industrial, a questão do conteúdo local, a política de capacitação de RH, a política macroeconômica, a questão do fundo soberano, todas essas questões elas acabam sendo pautadas pela indústria de petróleo. Como ela consegue colocar isso em pauta, isso é encaminhado,

¹¹⁹ A entrevista foi realizada no dia 9/11/2012.

¹²⁰ A entrevista foi realizada em 5/11/2012.

¹²¹ Segundo relatório intitulado “A Contribuição do Setor Brasileiro de Petróleo, Gás e Biocombustíveis para o Desenvolvimento Sustentável no País”, apresentado na Rio+20.

existem interseções políticas. Inclusive por que a indústria tem recursos. Quando você analisa a questão da capacitação de mão-de-obra você tem lá o PROMINP, que é financiado pela própria indústria. A Petrobras tem recursos para investir em capacitação, investindo no Ciências Sem fronteiras, que manda estudantes brasileiros para fora. Então isso entra na agenda.”

Dessa forma, sobretudo a Petrobras possuiria a necessária articulação política para que outras instâncias da burocracia estatal sejam mobilizadas para auxiliar a consecução das políticas industrial, de recursos humanos e tecnológica. Podem ser citados Ministérios como o MME, MDIC e o MCT¹²² e outros órgãos federais como o BNDES e a FINEP. Como foi visto na seção anterior, planos de governo como o Prominp e o Plano Brasil Maior são políticas que facilitam a aquisição de recursos técnicos por parte da Petrobras. Conforme foi debatido no capítulo 2, a introdução de um novo marco regulatório para o pré-sal na forma da lei da partilha esteve acompanhada da aprovação da cessão onerosa, que capitalizou a Petrobras com uma parte dos recursos financeiros necessários para que explorasse o pré-sal¹²³.

A escala do pré-sal e a escolha da empresa enquanto operadora única impõe à Petrobras um desafio grande de governança. Se ela pretende manter a sua capacidade de mobilizar os recursos técnicos, institucionais, financeiros e políticos necessários para a consecução dessas políticas ela precisará realizar um esforço constante de reavaliação e redimensionamento dessas políticas. O mesmo esforço precisará ser feito pelo governo, tanto em relação à Petrobras quanto no que tange o esforço de fomentar o fortalecimento da cadeia industrial. Pegando emprestado um termo utilizado por Jessop (2001), caberá também ao Governo Federal empreender a “meta-governança” (*steering*) da governança da Petrobras, criando condições para que a própria companhia possa aprimorar a sua governança. A Petrobras também tem feito a sua parte, principalmente por ter institucionalizado a prática de anualmente divulgar seu plano quinquenal, onde publica a sua expectativa de incremento dos investimentos, equipamentos e recursos humanos necessários no próximo quinquênio para alcançar determinado patamar de produção. Assim, a expectativa é que após a primeira rodada de licitação sob o contrato de partilha, prevista para este ano, a Petrobras reveja seu plano de negócios,

¹²² Ministério de Ciência e Tecnologia.

¹²³ Por outro lado, vale ressaltar que como a Petrobras é uma empresa de capital aberto ela possui a independência para buscar no mercado alguns desses recursos necessários, sobretudo técnicos e financeiros. Sua capitalização, por exemplo, pode se dar através de empréstimos internacionais ou através de recursos próprios.

redimensionando a sua necessidade de equipamentos e de recursos humanos. Tal anúncio é de especial importância para a indústria.

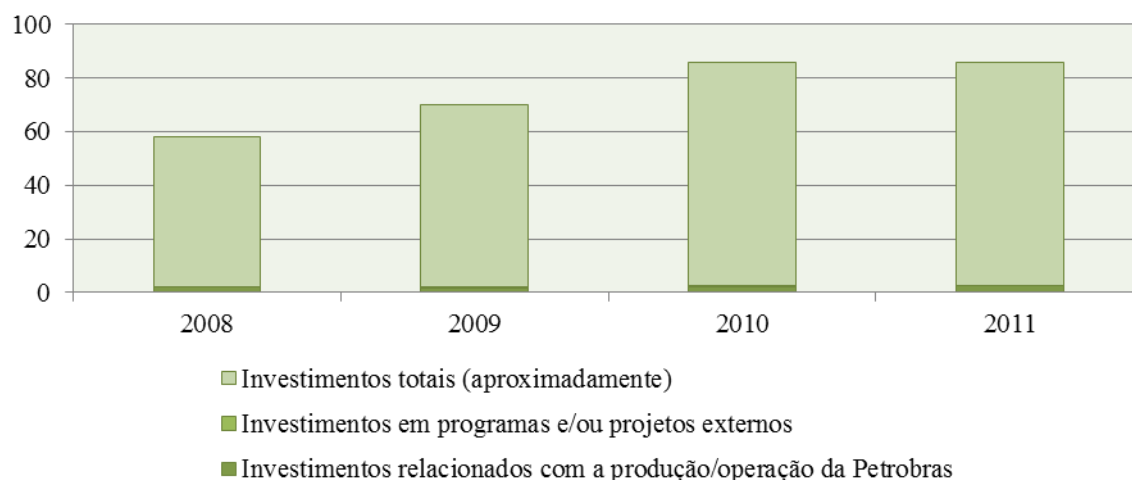
4.3 As múltiplas facetas da política ambiental no âmbito da exploração do pré-sal

A segunda interseção analisada tem como foco a política ambiental. Foi explicado anteriormente que o que se convencionou chamar de política ambiental no âmbito do pré-sal, sob o contrato de partilha, compreende a política de licenciamento, a política de contingências ambientais e também a política brasileira de mudanças climáticas. Configura-se uma interseção por que a consecução dos objetivos da política energética requer que essas políticas funcionem com o menor atrito possível. Isto é, com os menores custos e com os menores danos ambientais possíveis.

Quando se considera custos e danos ambientais percebe-se que há também uma possível interseção com a política macroeconômica. Como escreveram Beluzzo e De Almeida (2012, p. 21), um importante instrumento que o governo deveria lançar mão para acelerar a atividade econômica no Brasil seria “a aceleração do investimento dito autônomo: dispêndio em infraestrutura e gastos de capital da Petrobras e da Eletrobras”¹²⁴. Neste sentido, os planos de investimento da Petrobras constituiriam um importante incentivo ao crescimento econômico do país. Algumas categorias de custos – sobretudo os operacionais e os de capital referentes às etapas da exploração e da produção, no Refino e com sua rede anti vazamento - tem tido um impacto bastante moderado nos planos de investimento da Petrobras, como pode ser visto no gráfico 20 abaixo. Desse ponto de vista, conclui-se que a adição desses custos, que não existiriam se a legislação fosse mais lassa, tem um impacto positivo sobre a macroeconomia do país. A parte ambiental dos gastos em infraestrutura tem também um potencial moderado de aumentar a taxa de crescimento do país, por que implica a aquisição de bens e serviços.

¹²⁴ Na terminologia usada por Serrano (2001), esse tipo de investimento autônomo seria aquele que, em oposição aos gastos improdutivos, cria capacidade produtiva. Para o autor, ambos tem papel importante sobre o aumento das taxas de crescimento.

Gráfico 20 – Investimentos relacionados ao meio ambiente realizados pela Petrobras – operacionais e externos



Fonte: Petrobras

Ademais, pode-se pensar a realização desses custos como um investimento socio-econômico, que terá impactos macroeconômicos e sociais futuros. Se com esses investimentos é possível evitar óbitos ou melhorar a qualidade de vida da população, ter-se-á obtido um benefício futuro em termos de produtividade e de qualidade de vida que terá um impacto positivo sobre essas taxas de crescimento nas próximas décadas, mas não somente no país¹²⁵. Entretanto, uma interpretação muito mais evidente sobre a relação entre a política macroeconômica e política ambiental - e também muito mais importante -, parte do reconhecimento de que a primeira tem no incentivo ao setor automotivo um dos seus principais instrumentos, com evidentes impactos ambientais. Neste diapasão, é possível questionar a pertinência, por exemplo, da política de incentivos ao setor automotivo através da redução do IPI. Finalmente, uma política macroeconômica que ajude a diminuir o *quantum* das importações pode fazer com que se emita menos gases do efeito estufa no transporte marítimo.

Nas próximas subseções serão analisados três exemplos onde as políticas ditas ambientais precisarão ser coordenadas com as demais para que a exploração do pré-sal sob a partilha se saia bem em termos ambientais. O primeiro caso, que trata da política de licenciamento ambiental, é um caso de aparente sucesso. A ação conjunta do MME e

¹²⁵ Para uma análise sobre a relação entre os custos com o meio ambiente e a produtividade no Brasil, ver Young e Lustosa (2001). Por sua vez, para uma análise dos custos de saúde associados à poluição do ar no Brasil, ver Serôa da Motta e Mendes (1995).

do Ministério do Meio Ambiente (MMA) permitiu que a solução encontrada para o licenciamento ambiental passe a impactar menos o ritmo de exploração¹²⁶ pretendido no futuro. O segundo caso, que versa sobre a política de contingências ambientais, é um típico caso de governança que apresenta problemas. Por ser bastante representativa no setor, a Petrobras na prática assumiu a tarefa que em tese seria do Estado de possuir uma estrutura de emergência e resposta. Mais recentemente, em função dos acidentes ocorridos no Golfo do México e na Bacia de Campos, o governo tem se movido para concretizar o Plano Nacional de Contingência. A exploração do pré-sal aumentará em muito a escala da produção e os riscos, de tal maneira que uma maior estrutura de resposta se faz necessária.

Finalmente, o terceiro caso apresentado trata da Política Nacional das Mudanças Climáticas, a qual, de certa forma, chancelou ante ao mundo a atividade de exploração de petróleo no pré-sal em termos de dano climático. Esta funcionaria como um “salve-conduto” ante a comunidade ambiental mundial, uma vez que o pré-sal é reconhecido internacionalmente pelo seu potencial poluidor. De acordo com o relatório “*Point of no Return*” do Greenpeace, a exploração do pré-sal seria um dos 15 maiores projetos de expansão de energia suja até 2020, que acrescentariam um total de 6,34 bilhões de novas toneladas de emissões de CO₂ até aquele ano. Desse total, o pré-sal seria responsável por 330 milhões de toneladas/ano. Neste sentido, o governo negociou politicamente com os demais países do mundo uma posição brasileira sobre o tema. Neste âmbito, faz sentido falar em governabilidade como o esreveu Diniz (2007). Entretanto, a solução brasileira terá desdobramentos climáticos importantes que precisarão ser coordenados no futuro. Cumpre destacar ainda que, a rigor, as políticas de biocombustíveis e do aproveitamento do gás natural também fazem parte desse conjunto de políticas ambientais. Estas serão abordadas na última subseção desta seção.

4.3.1 A política de licenciamento ambiental: um exemplo de coordenação bem sucedida

O Entrevistado n° 9¹²⁷, gerente de Meio Ambiente do Instituto Brasileiro de Petróleo, Gás e Biocombustíveis afirma que:

“Não há nenhum diploma legal de meio ambiente voltado exclusivamente para a partilha. Há diplomas legais para cuidar

¹²⁶ Trata-se de um termo técnico usado para designar a retirada, extração ou obtenção de recursos naturais, geralmente não renováveis, para fins de aproveitamento econômico.

¹²⁷ A entrevista foi realizada no dia 8/11/2012.

das atividades de E&P offshore, quer seja concessão, quer seja partilha.”

Neste sentido, o Entrevistado nº 9 destaca algumas iniciativas recentes para aperfeiçoar o licenciamento ambiental tanto dos blocos que tem sido ou podem vir a ser explorados sob o contrato de concessão, como daqueles que serão explorados sob o contrato de partilha. Estas iniciativas denotam um esforço conjunto de coordenação entre o MME e o MMA para aperfeiçoar os procedimentos relativos ao licenciamento ambiental de petróleo e gás no país que, conforme a Resolução CONAMA 237/97, é realizado pelo IBAMA¹²⁸. Como a operação no pré-sal sob a partilha acarretará investimentos gigantescos, eventuais atrasos têm um custo de oportunidade elevadíssimo para o país. Ele destaca duas portarias: a 422 do Ministério do Meio Ambiente de outubro de 2011 e a Portaria Interministerial MMA/MME nº 198/2012.

É possível que a iniciativa de realizar essas mudanças – que culminaram nas duas portarias - tenha partido da atual Ministra do Meio Ambiente, Izabella Mônica Vieira Teixeira, empossada em 2010 durante o Governo Lula e mantida no cargo pela Presidenta Dilma Rousseff¹²⁹. Em janeiro de 2008 ela defendeu sua tese de doutorado, pelo Programa de Planejamento Energético da COPPE, em que discute “a oportunidade de uso da Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) no processo de concessão de blocos exploratórios de petróleo e gás natural no Brasil.” Neste trabalho, embora ressalte “os avanços nas relações interinstitucionais e na adoção de processos mais articulados de abordagem das questões ambientais pelo ciclo de planejamento de oferta de blocos exploratórios”, Teixeira argumentou que “o processo de adoção da AAE em etapas requer a convergência dos processos de planejamento ambiental e de planejamento energético” (2008, p.266-7). Em seu trabalho, ela defende que o planejamento setorial deve ser feito de forma mais abrangente, permitindo a participação de *stake olders* que até então não eram ouvidos, como pescadores ou a sociedade civil, e os impactos sócio-econômicos de uma forma mais ampla. Neste sentido, com base na experiência internacional, sua tese procurou ainda discutir as possíveis “bases e os requisitos técnicos, institucionais, legais e de governança necessários à adoção da AAE” (p.267),

¹²⁸ A resolução estabelece que cabe ao IBAMA o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades potencialmente capazes de gerar impacto ambiental significativo localizadas ou desenvolvidas conjuntamente no mar territorial e na plataforma continental. Assim, para as atividades de sísmica, exploração e produção offshore, a responsabilidade é do IBAMA (IBP, 2012, p.18).

¹²⁹ Por outro prisma, pode-se entender que a sua disposição de aperfeiçoar a integração entre os processos ambiental e de planejamento energético - dando celeridade e segurança aos processos de licenciamento ambiental – pode ter justificado sua escolha como Ministra.

com o objetivo de criar um modelo adequado aos novos desafios e à nova escala da indústria do petróleo no Brasil.

Fazendo menção à primeira portaria, que visa a aperfeiçoar os “procedimentos para o licenciamento ambiental federal de atividades e empreendimentos de exploração e produção de petróleo e gás natural no ambiente marinho e em zona de transição terra-mar”, para o Entrevistado nº 9 o processo de licenciamento ambiental no âmbito do petróleo melhorou muito nos últimos anos. Para ele, com a criação de um comitê temático de meio-ambiente no PROMINP em 2008 começou-se a discutir formas para melhorar a política ambiental e dar maior segurança jurídica ao acesso aos blocos. Assim, durante dois anos o MME, o MMA, o IBP e as operadoras - em especial a Petrobras - discutiram a elaboração de uma portaria para melhorar o licenciamento, aventando a possibilidade de não fazê-lo mais individualmente, mas por área. Segundo ele:

“Desde o ano passado já existe uma portaria que permite à operadora que ela tenha um número de poços que ela possa operar por ano naquela área que ela estudou previamente. À medida que a área aumenta, ela só faz um estudo ambiental em que ela tem poços. A Petrobras tem licenças de áreas que podem ter mais de 50 poços por ano, podendo chegar até 100. Outras operadoras tem um número menor, 5-6. Ainda assim, é uma licença por área, você estuda a área toda, define os riscos associados, você tem licença para explorar naquele período tantos poços. É uma liberdade muito grande. Outra coisa que essa portaria também permite é que uma vez um estudo ambiental sendo aprovado por uma determinada operadora ele ficará disponível publicamente para que um outro operador que vá para essa área tenha acesso a um diagnóstico já feito e aprovado. Ele não precisaria repetir os diagnósticos, o que dá celeridade ao processo. Ainda está em fase de implementação, ainda não está funcionando por que a portaria é recente, do ano passado¹³⁰.”

Por sua vez, a segunda portaria, interministerial, institui a “Avaliação Ambiental de Área Sedimentar - AAAS, disciplinando sua relação com o processo de outorga de blocos exploratórios de petróleo e gás natural, localizados nas bacias sedimentares marítimas e terrestres, e com o processo de licenciamento ambiental dos respectivos empreendimentos e atividades”. O Entrevistado nº 9 afirma que seu objetivo é também aumentar a segurança jurídica dos blocos arrematados em rodadas de licitação. Como

¹³⁰ A entrevista foi realizada em 2012, portanto o Entrevistado nº 9 se refere a 2011.

explica o Entrevistado nº 9, no modelo atual de avaliação de quais blocos são ofertados a ANP identificaria os blocos que ela gostaria de ofertar, submetendo-os a um grupo de trabalho composto pelo MME, ICMBIO e pelo IBAMA. Caberia a esse GT aprovar os blocos que seriam passíveis de licenciamento e vetar aqueles em que perceberiam um risco elevado de veto futuro. O próximo passo seria assinar um documento chamado resolução conjunta, que é encaminhado ao CNPE para que este monte o cardápio de blocos. Segundo o Entrevistado nº 9 a rodada 11 já teria passado por esse procedimento, faltando somente o aval da Presidência. Assim, para ele era necessário:

“fazer um processo mais institucionalizado, como é feito em outros países para ofertar durante 5 anos os blocos. Então o mesmo cardápio de blocos vai ser ofertado durante esse prazo. Aí a ANP coloca em discussão pública através de uma concorrência uma avaliação ambiental de uma área sedimentar, onde estudos ambientais regionais vão ser prévios à oferta de blocos. Esses estudos ambientais vão ter consulta pública. A academia vai poder colaborar tanto fazendo o estudo, como dando opinião. O estudo é concluído dizendo quais blocos são aptos e quais não são. Aqui o interesse de preservação é maior que a própria exploração. Esses blocos nós temos dúvidas, isso é colocado para eventualmente ser estudado numa fase posterior. São 3 categorias ao final desse estudo. Só após o estudo os blocos serão ofertados. Além dos blocos serem ofertados cada um deles poderá estar carregado de recomendações específicas para o licenciamento, feito pelo IBAMA, pela ANP e pelo ICMBIO. Dá muito mais segurança do que o que o GT faz hoje, que é sim ou não para os blocos.”

4.3.2 A política de contingências ambientais

A segunda política analisada é a de contingências ambientais. O artigo 5º da lei 9.966/2000 estabeleceu que “todo porto organizado, instalação portuária e plataforma, bem como suas instalações de apoio, disporá obrigatoriamente de instalações ou meios adequados para o recebimento e tratamento dos diversos tipos de resíduos e para o combate da poluição, observadas as normas e critérios estabelecidos pelo órgão ambiental competente.” Neste sentido, a Resolução CONAMA nº 398, de 11 de junho de 2008, que revoga a Resolução CONAMA no 293/01, “dispõe sobre o conteúdo mínimo do Plano de Emergência Individual para incidentes de poluição por óleo em águas sob jurisdição nacional, originados em portos organizados, instalações portuárias, terminais, dutos, sondas terrestres, plataformas e suas instalações de apoio, refinarias, estaleiros, marinas, clubes náuticos e instalações similares, e orienta a sua elaboração.”

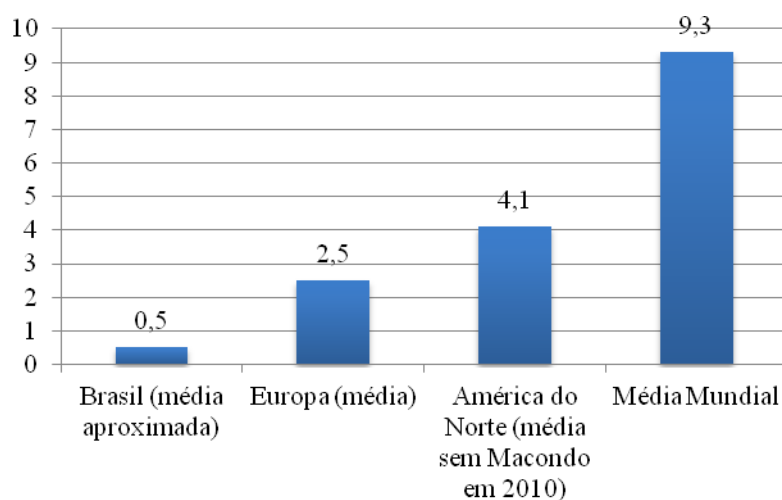
Ademais, o artigo 8º da referida lei previu que “o órgão federal de meio ambiente em consonância com o disposto na OPRC/90, consolidará os planos de contingência locais e regionais na forma do Plano Nacional de Contingência”. As razões para os grandes avanços na implementação de Planos de Emergências Individuais por parte da Petrobras são apresentadas de forma bastante didática em seu Relatório de Sustentabilidade:

“Por ser a maior operadora em águas profundas do mundo e ter o reconhecimento de excelência de sua atuação nessa área, caracterizada por um sofisticado conteúdo técnico e tecnológico, a Petrobras obedece a rigorosos procedimentos operacionais, cumprindo normas brasileiras e internacionais de segurança.”

Neste relatório a empresa informa que realiza análise de risco nos projetos de perfuração de poços marítimos e terrestres, cujos equipamentos utilizados atenderiam às práticas mais modernas de segurança da indústria. Ademais, informa que suas unidades de produção contam com mecanismos de detecção de vazamentos e que adota as melhores práticas de Segurança, Meio Ambiente e Saúde. Mas como as melhores práticas não podem excluir completamente o risco, o referido relatório versa ainda sobre os planos de emergência, onde a empresa coordenaria a realização de simulados envolvendo órgãos como a Marinha do Brasil, a Defesa Civil, Corpo de Bombeiros, Polícia Militar, órgãos ambientais, prefeituras e comunidades locais. O relatório informa ainda que a empresa se reúne parceiros como a Marinha e a Força Aérea Brasileira para traçar estratégias em operações de resgate. Finalmente, a companhia dispõe de uma grande rede anti vazamento¹³¹. O gráfico 21 abaixo, extraído de um relatório elaborado pelo Instituto Brasileiro de Petróleo e Gás, apresenta uma estatística dos volumes derramados nas atividades de E&P relativos à produção no Brasil e no mundo. Uma possível leitura dessa estatística, onde o Brasil se sai bem, é de que a estrutura apresentada pela Petrobras de fato tem se mostrado satisfatória, muito embora isso possa ser decorrente também da menor escala da indústria brasileira em relação ao mundo.

¹³¹ Segundo o Relatório de Sustentabilidade 2011 da Petrobras, sua rede anti vazamento se constitui de: 30 embarcações de grande porte para recolhimento de óleo; 130 embarcações de apoio; 80 aeronaves; 150 mil metros de barreiras de contenção; 120 mil metros de barreiras absorventes; 400 recolhedores de óleo; 200 mil litros de dispersantes químicos; Dez Centros de Defesa Ambiental e 13 bases avançadas; Centros de Resposta a Emergência, distribuídos em mais de 20 cidades do Brasil.

Gráfico 21 – Volumes derramados nas atividades de E&P relativizados à produção em toneladas vazadas/10⁶ toneladas de produção de hidrocarbonetos



Fonte: IBP (elaborado com dados da OGP - Environmental performance in the E&P industry, 2010 e do IBP)

Entretanto, a exploração do pré-sal tende a aumentar em muitas vezes a escala da indústria brasileira de petróleo e gás. Em função do desafio logístico, não parece haver dúvidas de que a estrutura brasileira de resposta a emergências pode ser aperfeiçoada. Para tal o Plano de Contingência Nacional- PNC¹³² se apresentaria como uma segurança adicional. Existe um longo histórico de iniciativas não conclusivas visando a implementação desse plano, que ainda não ocorreu. Depois da publicação da lei 9.966/2000, o MMA assumiu a coordenação dos trabalhos de consolidação dos planos de contingência, que seriam tratados em um Plano Nacional de Contingência – PNC (IBP, 2012, p. 10). Em 2000, após um incidente na Baía de Guanabara, foi publicada a resolução CONAMA 265/00, que previu a elaboração de um grupo de trabalho (GT) para elaborar o PNC em até 12 meses. Em 2001, sob a coordenação do MMA, foi elaborada pelo GT, do qual faziam parte MME, IBAMA, ANP e Marinha do Brasil, entre outros, a primeira minuta do decreto que criaria o plano. Segundo Pedrosa (2012, p.66), em decorrência do incidente no Golfo do México em 2010, o grupo de trabalho foi reconstituído para discutir a proposta do decreto de regulamentação do PNC. Em dezembro daquele ano, a minuta do decreto foi concluída e encaminhada pelo MMA à

¹³² De acordo com Amorim (2012) o PNC é um plano adotado em acidentes de maiores proporções, onde a ação individualizada dos agentes não se mostra suficiente para a solução do problema.

Casa Civil, sendo devolvida por questões administrativas (AMORIM, 2012). Em novembro de 2011, após o incidente no Campo de Frade, por determinação da Presidenta da República o MME assumiu a coordenação do GT (*ibidem*).

Quando o Grupo de Trabalho foi reconstituído, é provável que as conclusões do diagnóstico feito por Calixto (2011) fossem compartilhadas pelos órgãos governamentais. Segundo ele, “apesar de várias técnicas de análise de risco, simulados de emergência e programas de atendimento à emergência conjunto realizado por algumas empresas com parceria de órgãos públicos” estaria claro que o Brasil não “possui uma estrutura de Planos Nacional de Contingência para vazamento de petróleo e derivados” (p. 229). Para ele, a Região Sudeste estaria melhor atendida do que as demais em função do PAM (Plano de Auxílio Mútuo) e do PRC (Plano Regional de Contingência), o que “comprometeria a efetividade do atendimento à emergência em nível regional e nacional, seja na eficiência da utilização dos recursos necessários de maneira conjunta ou na eficácia do atendimento à emergência, devido à falta de coordenação na utilização dos recursos necessários” (*ibidem*). Ainda de acordo com Calixto as grandes empresas teriam estrutura e recursos disponíveis para emergência, mas estes recursos não seriam otimizados a nível nacional, local e regional. O mesmo não poderia ser dito das empresas menores, sobretudo as de transporte, cujos recursos seriam totalmente inadequados (*ibidem*).

Como explica Amorim (2012), entre novembro de 2011 e maio de 2012 ocorreu uma série de reuniões entre os integrantes do GT. Em maio de 2012, o Plano Nacional de Contingência, elaborado em conjunto por 16 ministérios, foi tema de audiência pública na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados. Por fim, em outubro de 2012, havia indícios de que o Plano Nacional de Contingência (PNC) estaria perto da sua aprovação, próximo do estágio em que receberia a assinatura da Presidenta Dilma Rousseff, que o transformará em um decreto¹³³.

Assim, de acordo com Pedrosa (2012, p. 66):

“com base na minuta de decreto elaborada pelo GT, até agora não publicada, tem-se que o PNC será o instrumento que fixará responsabilidades por meio da definição de uma estrutura organizacional e de diretrizes que permitam a ação coordenada

¹³³ Segundo notícia do UOL de 24/10/2012.

do poder público e do setor privado. A estrutura organizacional será formada por uma autoridade nacional, no caso o MMA, para atuar como órgão central do PNC¹³⁴; um comitê executivo, coordenado pela autoridade nacional e composto por representantes da Marinha do Brasil, do Ibama, do Ministério da Integração Nacional, do Ministério dos Transportes, do MME, e de sua vinculada, ANP¹³⁵; por um grupo de acompanhamento e avaliação¹³⁶; e por um comitê de suporte, composto por diversos órgãos e instituições, incluindo ministérios, secretarias e agências.

Vale destacar que a estrutura do PNC somente será mobilizada quando o grupo de acompanhamento e avaliação constatar que as ações de resposta adotadas pelo PEI ou pelo plano de área¹³⁷ são insuficientes (PEDROSA, 2012, p.67). Por fim, os custos envolvidos na operação serão posteriormente pelo agente poluidor (ibidem). É possível que uma parte dos custos de implementação e manutenção do PNC seja coberta pelo Fundo Social, cujo artigo 47 prevê que sejam destinados recursos para o meio ambiente (inciso VI).

4.3.3 A Política Brasileira de Mudanças Climáticas e seus desdobramentos futuros

Finalmente, analisa-se a Política Brasileira Das Mudanças Climáticas no âmbito da governança da política ambiental do pré-sal. Destaca-se que já há algumas décadas o Brasil tem participado dos fóruns globais onde se discute os problemas ambientais. Um bom exemplo é a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, conhecida como a Rio92¹³⁸. O Brasil também participou das negociações que culminaram na assinatura do Protocolo de Kyoto¹³⁹, de 1997, onde 38

¹³⁴ Sua atribuição será de coordenar e articular ações para facilitar e ampliar a prevenção, preparação e a capacidade de resposta nacional para incidentes de poluição por óleo (PEDROSA, 2012, p. 66).

¹³⁵ Cujas funções são: Propor e adotar as diretrizes para a implementação do PNC, Estabelecer programa de exercícios simulados do PNC, Organizar, no prazo de 180 dias, prorrogável por igual período, o Manual do PNC (AMORIM, 2012)

¹³⁶ Este será composto pela Marinha do Brasil, Ibama e ANP e terá as funções de designar o Coordenador Operacional, avaliar se o incidente de poluição por óleo é de significância nacional e acionar o PNC e comunicar à Autoridade Nacional (AMORIM, 2012).

¹³⁷ O plano de área é a consolidação de diversos Planos de Emergência Individuais de empreendimentos localizados em uma determinada área geográfica – aprovado pelo órgão de licenciamento ambiental (AMORIM, 2012).

¹³⁸ A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento - CNUMAD, também conhecida como Rio-92, foi o primeiro evento global a consagrar o termo “desenvolvimento sustentável”. Durante o evento, 192 países assinaram a *United Nations Framework Convention on Climate Change*, documento que estabeleceu objetivos e regras para combate ao aquecimento global (SERÔA DA MOTTA, 2011, p. 12).

¹³⁹ Os compromissos pactuados na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, adotada na Rio92, somente foram assinados em Kyoto.

países desenvolvidos se comprometeram a reduzir, em conjunto, em 5,2% suas emissões em relação ao ano de 1990.

Concebido em um momento em que as ideias econômicas ortodoxas eram hegemônicas (NOBRE E AMAZONAS, 2002, p. 72), o Protocolo de Kyoto criou instrumentos de mercado que permitiam que as reduções fossem realizadas em outros países, inclusive naqueles sem metas, por meio de mercados de direitos e/ou créditos de emissão. Segundo Serôa da Motta (2011, p.12), essa flexibilidade aumentaria a chance de que as metas fossem cumpridas, minimizando ainda custos e estimulando o desenvolvimento sustentável em países em desenvolvimento. Surgem neste âmbito os assim chamados Mecanismos de Desenvolvimento Limpo – MDLs, que financiariam projetos de reduções de emissões nos países em desenvolvimento.

Em 2009 o Brasil participou da Conferência das Partes (COP15) sobre as Mudanças Climáticas de 2009, que culminou no Acordo de Copenhague¹⁴⁰. Neste, não se concretizou a assinatura de novo acordo vinculante para todos os signatários. Entretanto, ratificou-se o compromisso de procurar limitar o aumento de temperatura em 2,0°C e de que os países apresentassem a cada dois anos relatórios nacionais das suas emissões. Afora isso, convocou ainda seus signatários¹⁴¹ a confirmarem propostas de compromissos anunciadas durante a conferência¹⁴².

Neste contexto, o Brasil apresentou como contribuição voluntária metas nacionais que representam uma redução entre 36,1% e 38,9% das emissões projetadas até 2020. Estas foram estabelecidas pela Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC, de 2009, ratificadas em lei¹⁴³. A referida política, além de estipular as metas, apresentou os instrumentos¹⁴⁴ que serão utilizados para alcançá-las, bem como os setores em que se pretende evitar mais emissões.

¹⁴⁰ Serôa da Motta (2011) argumenta que, embora o Protocolo de Kyoto tenha sido um marco inicial de cooperação global em relação à busca pela redução da emissão dos gases na atmosfera, (i) as suas metas foram insuficientes; (ii) não foram totalmente cumpridas; e (iii) não previram que sem a colaboração dos emergentes China, Índia e Brasil o cumprimento das metas seria muito mais difícil. Foi neste contexto que teve lugar a COP-15, em Copenhague, entre os dias 7 e 18 de 2009, com a participação dos signatários da Convenção do Clima.

¹⁴¹ Até 31 de dezembro de 2010

¹⁴² Um total de 55 países, dentre os quais os maiores poluidores, já fizeram essa notificação, incluindo aí o Brasil (SERÔA DA MOTTA, 2011, p. 12)

¹⁴³ Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009.

¹⁴⁴ Dentre os instrumentos econômicos elencados constam mecanismos creditícios e mecanismos de mercados de carbono. De fato, há indícios de que lentamente se consolida no Brasil um mercado por

Tabela 3 – As metas brasileiras de redução das emissões propostas em Copenhagen

Ações de Mitigação (NAMAs)	2020 (tendencial)	Amplitude da redução 2020		Proporção de Redução		Percentual relativo de reduções
		(mi tCO ₂ e)				
Uso da terra	1084	669	669	24,70%	24,70%	63,50%
Redução Desmatamento Amazônia (80%)		564	564	20,90%	20,90%	53,73%
Redução Desmatamento no Cerrado (40%)		104	104	3,90%	3,90%	10,03%
Agropecuária	627	133	166	4,90%	6,10%	15,68%
Recuperação de Pastos		83	104	3,10%	3,80%	9,77%
ILP - Integração Lavoura Pecuária		18	22	0,70%	0,80%	2,06%
Plantio Direto		16	20	0,60%	0,70%	1,80%
Fixação Biológica de Nitrogenio		16	20	0,60%	0,70%	1,80%
Energia	901	166	207	6,10%	7,70%	19,79%
Eficiência Energética		12	15	0,40%	0,60%	1,54%
Incremento do uso de biocombustíveis		48	60	1,80%	2,20%	5,66%
Expansão da oferta de energia por Hidroelétricas		79	99	2,90%	3,70%	9,51%
Fontes Alternativas (PCH, Bioeletricidade, eólica)		26	33	1,00%	1,20%	3,08%
Outros	92	8	10	0,30%	0,40%	1,03%
Siderurgia – substituir carvão de desmate por plantado		8	10	0,30%	0,40%	1,03%
Total	2703	975	1052	36,10%	38,90%	100%

Fonte: Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT).

créditos de carbono. Já em setembro de 2007, no âmbito do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), o Mercado Brasileiro de Redução de Emissões (MBRE), negociado na BM&F, realizou seu primeiro leilão de créditos de carbono no qual foram negociados os créditos do projeto Bandeirantes, de captação de metano em aterro sanitário, ao preço de 16,20 euros por tonelada (ágio de 27,55% em relação ao preço mínimo fixado pelo edital), sendo arrecadado um total de R\$ 34 milhões (Serôa da Motta, 2010). Embora até agora o MBRE esteja restrito a créditos de projetos de MDL, destinados ao cumprimento das metas dos países signatários do Protocolo de Quito, há a expectativa de que o MBRE reconheça que os volumes transacionados possam ser acreditados como títulos mobiliários. Como escrevem Newell e Paterson (2010), os fluxos financeiros voltados para os mercados de carbono buscam preferencialmente países como China, Brasil e Índia, que representavam em 2009 um total de 60% dos projetos registrados e 70% dos certificados de emissões reduzidas emitidos.

Conforme se depreende da tabela 3 acima, a redução do desmatamento da Amazônia e no Cerrado será responsável por mais de 60% das reduções das emissões, isto é, 24,7% em relação aos 36,1% ou 38,90% do total pretendido. Já no setor energético, conforme a tabela acima, se pretende reduzir 19,79% do total, o que representa, respectivamente, 6,1% e 7,7% no total absoluto.

Essa ênfase no desmatamento como fonte de reduções das emissões se deve a, no mínimo, seis fatores:

- O desmatamento é responsável atualmente por cerca de 60% do total das emissões, conforme tabela abaixo, o que torna necessário focar as atenções neste problema;
- A comunidade internacional tradicionalmente pressiona o Brasil em relação a esse tema;
- A implantação de MDLs na Amazônia tem o potencial de gerar renda para os habitantes locais;
- A atividade energética tem um custo de oportunidade muito superior, de tal maneira que reduzir emissões na Amazônia resulta mais barato para o país como um todo;
- Preocupações com a segurança energética do país¹⁴⁵;
- A existência de um profícuo mercado internacional que demanda projetos de MDL, principalmente em países como o Brasil.

Em função desses fatores, a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC optou por sacrificar menos aquela atividade que considera central ao seu projeto de desenvolvimento ao longo dos próximos anos. O setor petrolífero, a cadeia automobilística e o setor de aviação são centrais neste eixo infraestrutural-energético a

¹⁴⁵ A leitura da mensagem de Mensagem Presidencial nº 1123 de 2.009, que veta alguns dos pontos da Política Nacional sobre Mudanças do Climas corrobora ainda mais esta visão. O veto ao artigo Inciso III do art. 4º, que versaria sobre o “ao estímulo ao desenvolvimento e ao uso de tecnologias limpas e ao paulatino abandono do uso de fontes energéticas que utilizem combustíveis fósseis” é justificado da seguinte forma: “a atual política energética do país já tem priorizado a utilização de fontes de energia renováveis em sua matriz e obtido avanços amplamente reconhecidos no uso de tecnologias limpas. Uma das balizas dessa política é o aproveitamento racional dos vários recursos energéticos disponíveis, o que torna inadequada uma diretriz focada no abandono do uso de combustíveis fósseis. A estratégia para o setor deve atender aos princípios e objetivos estabelecidos pela Lei no 9.478, de 6 de agosto de 1997, que congrega a proteção ao meio ambiente a outros valores relevantes para a política e a segurança energéticas”. Não se pretendia, dessa maneira, adotar uma abordagem radical para com os energéticos não-renováveis.

partir do qual se pretende continuar gerando empregos e criando efeitos desencadeadores nas respectivas cadeias.

A partir da leitura da tabela 4 abaixo, é possível constatar que, considerando que o percentual de redução das emissões é calculado em cima das emissões previstas para ocorrerem em 2020, o balanço tenderá a ficar muito menos favorável para o setor energético. As pesadas ações de mitigação previstas no plano reduzirão para cerca de 40% as emissões decorrentes do desmatamento, ao passo que a menor ênfase no setor energia tornará este setor responsável por um terço das emissões em 2020. Isso poderia tornar-se um problema para o país se em algum momento futuro se optar por metas mais ambiciosas do que aquelas acordadas em na COP15 de 2009.

Tabela 4 – Emissões brasileiras em 2005 e em 2020

Emissões (tCO ₂ e milhões)	Energia		Agropecuária		Outros		Desmatamento		Total
	Energia	%	Agropecuária	%	Outros	%	Desmatamento	%	
2005	361	16,39%	487	22,11%	86	3,90%	1268	57,56%	2203
2020	901	33,32%	627	23,19%	92	3,40%	1084	40,09%	2704
2020 com redução de 38,9%	694	42,01%	461	27,91%	82	4,96%	415	25,12%	1652

Fonte: Elaboração própria com base em Serôa da Mota (2011)

Não obstante, o setor energético do país é composto pelo setor elétrico e pelo setor automotivo-rodoviário. O primeiro é fortemente baseado em energia hidráulica e possui um grande potencial de expansão. Entretanto, o recente debastecimento dos reservatórios coloca em dúvida se no futuro se usará mais energia das térmicas, muitas delas movidas a gás natural. Em face desse risco e do volume de emissões que são geradas no setor automobilístico, é bastante plausível que o país invista mais em biocombustíveis, sobretudo para o consumo do setor automotivo-rodoviário. Outra opção seria aumentar os investimentos no modal ferroviário – movido a eletricidade - para diminuir o consumo de diesel no país. Neste sentido, o abandono parcial do modal rodoviário precisaria ser coordenado com a expansão do parque gerador do país. No que diz respeito aos investimentos em energia renovável e em biocombustíveis, estes estão

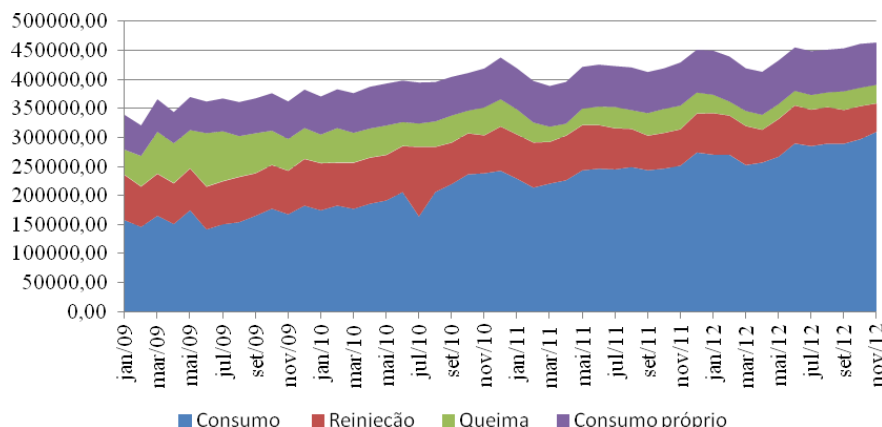
previstos no Inciso VII do artigo 47 da lei da partilha, possivelmente na categoria “mitigação e adaptação às mudanças climáticas”.

Neste diapasão, outro problema que toca ao setor de petróleo e gás natural em termos de emissões diz respeito à queima de gás natural. Segundo a 2ª Comunicação Nacional do Brasil à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima da Coordenação-Geral de Mudanças Globais do Clima, o setor de energia foi também responsável por 3,0% das emissões totais de CH₄, sendo 1,9% associado à queima de combustíveis fósseis e 0,8% à extração¹⁴⁶, transporte e processamento de petróleo e gás natural. A exploração do pré-sal pode tender a aumentar este último percentual por que há um grande desafio logístico e tecnológico associado ao escoamento e ao aproveitamento por parte do mercado nacional do percentual de gás natural que não é permitido queimar¹⁴⁷. Seguindo o gráfico 22 abaixo, o objetivo é minimizar a área marcada em verde. Isso pode ser feito de três formas: aumentando o consumo nacional, aumentando a reinjeção ou aumentando o consumo próprio. Nas atuais condições, se adicionada ao mercado uma maciça produção de gás natural advinda do pré-sal, há limites substanciais a essas três formas de direcionamento do gás natural: o mercado nacional não é suficientemente explorado para o uso do gás natural, a reinjeção de gás natural possui limites técnicos e o consumo de gás natural por parte das refinarias ou das próprias plataformas ou *FPSOs* não pode se expandir indefinidamente. Não obstante, como o gás natural é um combustível menos poluente que o petróleo e seus derivados, a opção mais sensata parece sem dúvida incentivar seu consumo interno, tanto para consumo industrial quanto no setor de transportes.

¹⁴⁶ Os números de Serôa da Motta (2011) são ligeiramente diferentes daqueles apresentados pela 2ª Comunicação Nacional do Brasil à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima da Coordenação-Geral de Mudanças Globais do Clima. Como Serôa da Motta (2011) apresenta a comparação com 2020, optou-se por usar as duas versões.

¹⁴⁷ Entre 3-5% durante a etapa da produção. Durante os Testes de Longa Duração este percentual é maior, uma vez que as instalações necessárias para evitar a queima de gás natural, como os gasodutos, ainda não foram completamente instalados. A simples liberação de gás natural é muito mais danosa do que a queima do gás natural, onde se permite uma maior queima nessa fase inicial.

Gráfico 22 – Consumo, reinjeção, queima e consumo próprio de gás natural em barris de óleo equivalente/dia



Fonte: Elaboração própria com dados da ANP

Contudo, é preciso ressaltar que nem todo o CO₂ que corresponde ao petróleo e ao gás natural produzido ou queimado no pré-sal – e isso inclui a partilha – será emitido no país. Assim, nem o maior dos esforços nacionais para tornar a cadeia de petróleo e gás e de transportes rodoviários ambientalmente mais sustentável será suficiente se não for acompanhado de esforço similar nos demais países. Isso por que a questão das emissões de CO₂ pela combustão de derivados de petróleo e gás, como afirma Camargo (2013, p.123), é de relevância global, em razão do seu potencial efeito no clima.

Sendo um tema de relevância global, necessariamente o Brasil precisará coordenar suas ações de mitigação com as demais nações na escala supranacional. E, como foi visto, para Bridge e Le Billon (2012, p.155) a governança global do petróleo tende historicamente a ser fragmentada e geralmente favorece os países mais poderosos e a suas empresas. No momento em que os problemas ambientais relacionados ao aquecimento global começaram a entrar na pauta da agenda pública, sobretudo nos anos 1970, a indústria petrolífera inicialmente se dedicou a relativizar a ameaça (NEWELL e PATERSON, 2010, p.50-51). Em um momento posterior, como mostra Mitchell (2011, p. 197), uma fração de algumas fortunas familiares originárias do negócio petrolífero teria sido revertida para *think tanks* neoliberais que, por sua vez, apoiaram ativamente o “conjunto de ferramentas” adotado para solucionar os problemas do clima, sobretudo aqueles ratificados pelo protocolo de Kyoto. Na mesma linha, Gustafson (2012, p. 315) argumenta que as indústrias fósseis investiriam intensamente em pesquisa científica e

“abraçariam a tecnologia como a solução para os males do mundo”. Neste âmbito, a indústria “venderia” a ideia de que os esforços atualmente empreendidos para encadear uma transição energética já seriam os máximos possíveis. Por seu turno, Magdoff e Foster (2011, p. 91) demonstram que, a despeito do dano ambiental causado pela indústria petrolífera, esta continuaria acionando um poderoso *lobby* que lhe renderia generosos subsídios e vantagens fiscais. Ademais, a solução de um imposto sobre o carbono para desencorajar a demanda petrolífera, tal como o propõe Van der Ploeg (2011, p. 130), é de difícil viabilidade política por que os países mais ricos e aqueles que se desenvolvem provavelmente não vão querer abdicar de uma parcela substancial do seu consumo de energéticos não-renováveis antes de que os avanços tecnológicos viabilizem as opções renováveis. Por fim, haveria uma visão hegemônica de que o desenvolvimento econômico pressupõe crescimento do produto a qualquer custo¹⁴⁸. Para Harvey (2010, p.27), haveria um “imperativo da infundável acumulação a taxas compostas”. Não há, assim, uma disposição a nível global de aceitar a necessidade de um profundo projeto de distribuição que quebre a lógica hegemônica do crescimento econômico.

Além de todos esses fatores, nas últimas décadas teria se consolidado o que Di Muzio (2012, p. 83), chama de “governamentalidade neoliberal”. Provavelmente esta tenha assumido esta forma por que os líderes globais não se dispuseram a negociar uma alternativa mais consequente que considerasse interesses mais amplos, de forma mais democrática. Para o autor, a “governamentalidade neoliberal” – que regeria a governança petrolífera - não estaria preparada para mitigar os efeitos perversos da civilização “petro-mercado” por empregar táticas e técnicas inapropriadas, como mercantilização, privatização, desregulação, responsabilização individual e a criação de incentivos às firmas. A alocação de recursos através dos mercados levaria a resultados indesejáveis e inapropriados desde o ponto de vista climático, como a exploração das areais betuminosas no Canadá e de fontes não-convencionais no Ártico, tal como mostra Shah (2004, p. 149). Da mesma forma, e de uma forma um tanto paradoxal desde um ponto de vista progressista “verde e vermelho”¹⁴⁹, esse arranjo de “governamentalidade” tem a tendência também a estender o horizonte de extração de petróleo no Brasil.

¹⁴⁸ Essa visão é contestada, por exemplo, por Victor (2008), em seu livro “Managing Without Growth”.

¹⁴⁹ O que ao mesmo tempo é reformista econômica e socialmente e se preocupa com as questões ambientais.

No contexto de uma governança petrolífera fragmentada e sujeita à captura por interesses difusos, dificilmente poderá haver uma solução suficientemente ampla que coordene a nível global de forma satisfatória as metas de mitigação das emissões de gases poluentes com o objetivo de que o petróleo constitua um vetor de desenvolvimento econômico e social, principalmente aos olhos de um ambientalismo mais crítico - por exemplo Newell e Patterson (2010), Martinez-Alier (2007), Bond (2012), Burkett (2006), Altvater (2003), Lohmann (2006), O'Hara (2009), Magdoff e Foster (2011). Provavelmente será necessário apostar maciçamente na rota tecnológica e da eficiência energética, sendo que a primeira tenderá a ser viabilizada por subsídios públicos (VAN DER PLOEG, 2011, p. 130).

Dessa forma, parece ganhar força a visão de que para solucionar os problemas climáticos globais – ou ao menos amenizá-los - será necessário contar com o Estado e com a sua capacidade de governança, como mostram Kattel, Drechsler e Reinert (2011). Para eles, a condução do desenvolvimento tecnológico para direções eticamente mais desejáveis - o que contempla as questões ambientais - pode requerer novas estruturas de governança (*ibidem*, p. 16). Com base nas ideias de Carlota Perez, Drechsler (2011, p. 101) mostra que na fase inicial do desenvolvimento de novas tecnologias a atuação do Estado é indispensável. Este pode ter que incorrer em custos afundados sem os quais um *push off* daquela nova trajetória tecnológica – ambientalmente mais correta – não seria possível.

Nesta linha, parece cada vez mais pertinente que se aposte em um “keynesianismo ambiental”, tal como o descrevem Newell e Patterson (2011, p. 186). Esses autores consideram a necessidade de um “*new deal*” ambiental, que alteraria profundamente o *status quo* de uma governança global demasiadamente condescendente com combustíveis fósseis como o petróleo como base para o crescimento econômico das nações. De fato, como mostra Nadal (2011, p.1-2), a eclosão da crise global em 2008 já tem apontado para iniciativas neste sentido. Alguns exemplos são a “Green Economy Initiative” e o “Global Green New Deal” (GGND), ambos lançados pelo UN Environment Programme (UNEP). O objetivo desses programas era reativar a economia global levando em consideração o aquecimento global, a degradação e a pobreza. Um desafio desse “*new deal*” ambiental seria assegurar a viabilidade dos US\$0,8 trilhões¹⁵⁰

¹⁵⁰ Estimativa feita pelo “The Green Investment Report”, apresentado no Fórum Econômico Mundial 2013. Disponível em <http://reports.weforum.org/green-investing-2013/green-investment-current-flows->

que se somam à necessidade global anual de investimentos em infraestrutura¹⁵¹ até 2020 – U\$\$ 5 trilhões - em função das demandas de natureza climática¹⁵².

Este cenário em que o Estado terá um papel decisivo na transição energética parece ser feito sob medida para o Brasil, por excelência o gigante mundial em termos de potencial para a produção de biocombustíveis. Não há razões para que o Brasil não exerça uma posição protagônica nesta possível nova governança global do petróleo e do meio ambiente, em função da sua evidente vantagem competitiva no campo das energias renováveis e em virtude da sua disposição em abraçar causas eticamente razoáveis. Esta é uma trajetória tecnológica que, inclusive, possui grande potencial de fomentar desenvolvimento econômico e social numa etapa pós-petrolífera, que pode inclusive ser financiada com uma parte da renda petrolífera.

4.4 A política macroeconômica e o pré-sal: a inflação e a política de preços, a maldição dos recursos naturais e a doença holandesa

Na presente interseção a mais importante política é a macroeconômica. Como foi visto na primeira seção deste capítulo, há indícios de que a primeira rodada de licitações no pré-sal irá ocorrer já em 2013, acompanhada de duas outras no chamado “pós-sal”. A realização dessas rodadas pode ter um significado macroeconômico importante, uma vez que pode induzir a realização de investimentos privados em um momento em que a taxa de investimentos do país é considerada baixa. Tal perspectiva sugere de forma bastante clara a existência de uma interseção entre os objetivos da política macroeconômica e da energética, em grande parte virtuosa.

No que se segue, analisa-se primeiro como a política macroeconômica mais recente pode interferir na consecução dos objetivos da política energética. Mais especificamente, se pretende discutir como a política de investimentos da Petrobras pode ter sua consecução dificultada em função da política de preços de combustíveis. No fim da seção será visto o que a lei da partilha prevê para neutralizar os eventuais riscos da chamada “doença holandesa”. Vale ressaltar ainda que não houve uma preocupação muito grande em delimitar de forma muito explícita os espaços,

and-future-needs/.

¹⁵¹ Investimentos em água, agricultura, telecomunicações, energia, transporte, edificações, indústria e florestas.

¹⁵² Para limitar as emissões em até 2°C acima dos níveis pré-industriais e direcionados a investimentos em “infra-estrutura limpa”, transporte sustentável, eficiência energética e reforestamento.

instrumentos e pertinência das políticas fiscal e monetária nos casos propostos. Embora aborde questões de curto prazo, o foco é claramente o longo prazo, no campo do desenvolvimento econômico.

4.4.1 O impacto do controle de preços sobre a política de investimentos do pré-sal e sobre a macroeconomia do país

Segundo o Entrevistado nº 5¹⁵³, a política de atração de investimentos foi a preocupação central das discussões realizadas pela Comissão Interministerial do Pré-sal, por que a realização de uma determinada meta de produção de petróleo e gás no pré-sal sob o contrato de partilha iria requerer um determinado patamar de investimentos. Por sua vez, Beluzzo e De Almeida (2012, p.21) argumentaram que o investimento autônomo, isto é, o dispêndio em infraestrutura e gastos de capital da Petrobras e da Eletrobras são um importante instrumento macroeconômico para acelerar a atividade econômica do país. Assim, quanto melhor for desenhada a política de atração de investimentos – que visa a atração de parceiros privados, nacionais ou internacionais, ou públicos estrangeiros para os consórcios da partilha – maiores serão os recursos dos quais o governo poderá dispor para efetuar os gastos em investimentos autônomos. Assim, a política de atração de investimentos configura uma “ponte” entre as políticas macroeconômica e energética.

No entanto, para o Entrevistado nº 5 outra importante dimensão relativa à viabilização do investimento foi esquecida nas discussões realizadas pela Comissão Interministerial do Pré-sal. Neste sentido, ele aponta que uma parte do investimento que a Petrobras irá realizar será financiada com recursos próprios. Como a maior parte da receita bruta auferida pela Petrobras é função do preço dos derivados do petróleo, a questão dos preços dos combustíveis seria fundamental para a viabilidade das metas de investimento pensadas pela política energética. Entretanto, ao menos desde 2005 a Petrobras tem se engajado numa política de controle de preços que tem constrangido severamente a sua capacidade de financiamento. Assim, segundo o Entrevistado nº 6¹⁵⁴:

“Ao não gerar caixa para a Petrobras, ela vai pegar dinheiro emprestado ou vai atrasar projetos. (...) Então eu vejo assim, a longo prazo ela deixa de desenvolver as descobertas, ela deixa de reformar as refinarias, ela acaba importando mais derivados.

¹⁵³ A entrevista foi realizada em 5/11/2012.

¹⁵⁴ A entrevista foi realizada no dia 14/11/2012.

(..) Não vejo como vantagem (...) você deixar o maior *player*, com 99% do refino, 90% da produção, e cheio de descobertas, cheio de coisas para fazer, com retorno rápido e garantido, não ter caixa, para adiar o aumento da gasolina que, desde 2005, não sai desse nível. Nossas refinarias são as únicas que não estão ganhando dinheiro no mundo, por causa do preço interno.”

Para o Entrevistado nº 5, trata-se do maior desafio de coordenação de toda implementação da política do pré-sal, uma vez que seria necessário alinhar objetivos macroeconômicos muito diferentes que coexistem na burocracia federal. Como observa o professor:

“quem está no Ministério da Fazenda está preocupado com uma questão que ele acha muito mais importante, que é a questão dos juros. Baixar os juros no Brasil é o tema macroeconômico mais importante do país, é a prioridade número 0 do país. E pra baixar juros não tem que ter inflação. Então se o preço a pagar é não ter que aumentar a gasolina, o ministro diz para não aumentar a gasolina, por que se não vai ter inflação, e eu não consigo baixar a taxa de juros. Agora, quando você faz isso, você mata o etanol. E, por consequência, você tem efeitos na Petrobras, por que ela tem que importar gasolina e tem que vender aqui a preços mais baixos. Isso afeta o balanço da Petrobras e afeta os investimentos. É um quebra-cabeças muito complexo e os atores que fazem parte dele não possuem uma visão única.”

Antes de prosseguir, é preciso entender o contexto histórico que levou a Petrobras a não repassar os aumentos dos preços dos combustíveis a partir de 2005. Tudo teria se iniciado com a desregulamentação do setor de abastecimento de combustíveis no Brasil nos anos 1990, que culminou na abertura total do mercado em janeiro de 2002 (PINTO JUNIOR, 2007, p.122). O objetivo do novo modelo regulatório do *downstream* brasileiro, regulado pela ANP, era aumentar as alternativas de oferta de derivados no mercado interno. Isso seria possível com um aumento dos agentes econômicos atuando no mercado (*ibidem*)¹⁵⁵. Neste contexto, os atores do mercado – Petrobras, refinarias privadas, importadores, etc – passaram a ter acesso direto ao mercado internacional de óleo e derivados. A lógica econômica era que, como explica o Entrevistado nº 2¹⁵⁶:

¹⁵⁵ Novas categorias de agentes econômicos foram definidas no segmento de distribuição de derivados: os formuladores, os importadores e os transportadores revendedores retalhistas (Pinto Jr. et al, 2007, p. 123)

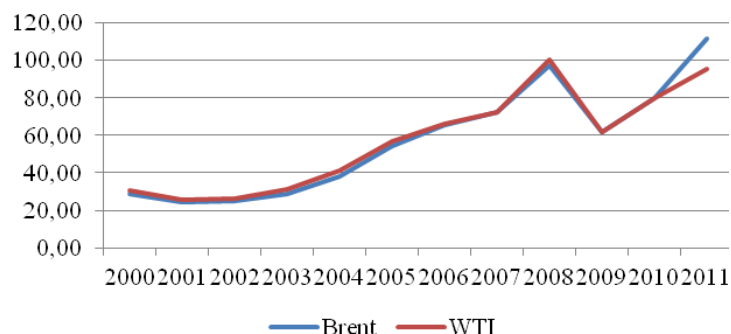
¹⁵⁶ A entrevista foi realizada no dia 21/11/2012.

“os preços devem ser mantidos pelos custos de oportunidade, que significa que os derivados petróleo no Brasil valem, e devem ter preços vinculados ao critério de paridade de importação com paridade de exportação. Quando o Brasil é deficitário em algum produto, vê-se aonde está a possibilidade de suprimentos – Golfo do México, Roterdã, Bahia Blanca na Argentina, logística para internalizar, custo para internalizar, e esse é o preço que seria equivalente a essa refinaria, para agregar a logística de distribuição, impostos, e chegar ao valor de derivados. “

Complementado aquela institucionalidade, a lei nº10.336, de 19/12/2001, criou a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico, doravante CIDE, que incidiria sobre a importação de derivados de petróleo como a gasolina. Como explica Silva (2007, p. 118-119), a CIDE foi criada em um contexto em que era necessário um instrumento para mitigar a volatilidade no mercado de combustíveis. Neste sentido, o parágrafo primeiro da referida lei previu que se subsidiasse os “preços ou transporte de álcool combustível, de gás natural e seus derivados e de derivados de petróleo” com o fim de atenuar a volatilidade desses preços. Como explica Pinto Junior (2007, p. 113), ao contrário da antiga Parcela de Preço Específica, a CIDE passou a ser cobrada na forma de alíquota aos potenciais importadores de derivados, não mais espelhando uma relação da Petrobras com o Tesouro. Não obstante, o autor demonstra que a partir de 2002 os preços dos combustíveis passaram “a sofrer os impactos dos aumentos dos preços do petróleo bruto no mercado internacional e das flutuações do câmbio” (ibidem) e, naquele momento, a Petrobras passou a repassar aos consumidores finais as altas do dólar e do petróleo. Como à época a inflação era uma preocupação muito grande do então governo FHC¹⁵⁷, iniciou-se um debate sobre se “os reajustes da Petrobras poderiam gerar um aumento da inflação (...) e (...) expectativas negativas para o desempenho da economia” (ibidem). Para o Entrevistado nº 2¹⁵⁸, a explosão dos preços do petróleo que iniciada em 2005, que pode ser vista no gráfico 23 abaixo, agravou ainda mais o quadro.

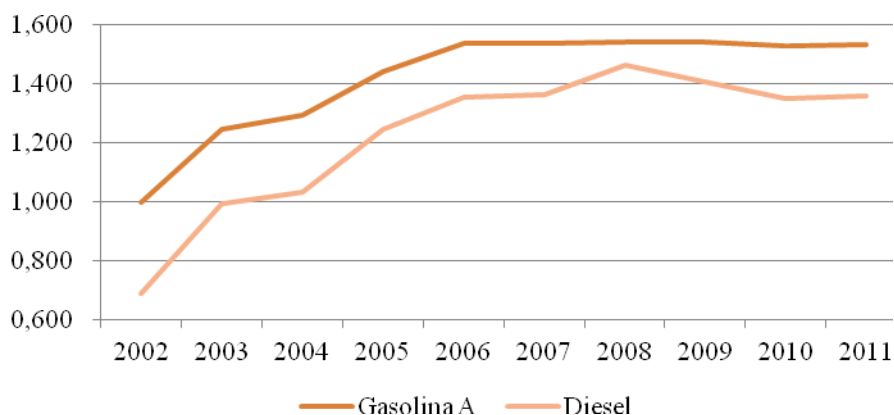
¹⁵⁷ Vale lembrar o famoso tripé “metas de inflação – câmbio flutuante – responsabilidade fiscal”.

¹⁵⁸ A entrevista foi realizada no dia 21/11/2012.

Gráfico 23 – Evolução dos preços *spot* de petróleo em US\$

Fonte: BP Statistical Review 2012

De fato, como destacou o Entrevistado nº 6¹⁵⁹, desde 2005 os preços médios da gasolina A tem se situado em um patamar muito parecido. O mesmo vale para o óleo diesel, conforme se pode ver no gráfico 24 abaixo.

Gráfico 24 – Evolução dos preços dos derivados de petróleo no Brasil em R\$

Fonte: ANP

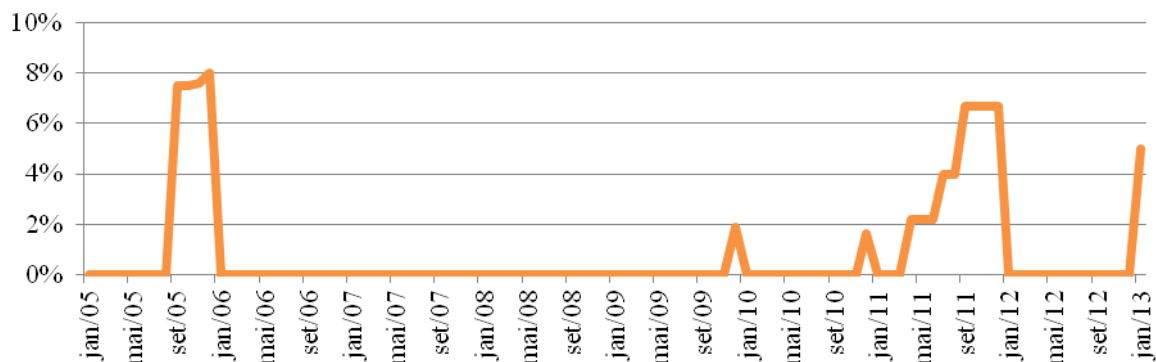
Embora valha destacar que o custo dos insumos energéticos não seja o único a pautar os aumentos da variação % mensal do indicador ‘IPCA transportes’, no período compreendido entre janeiro de 2005 e novembro sua variação mensal média foi significativamente inferior ao índice de inflação IPCA médio: 0,26% ante 0,42%¹⁶⁰. No mesmo período, uma análise das atas do Comitê de Política Monetária (COPOM) – o comitê onde se decide a taxa básica de juros - permitiu concluir que, com algumas

¹⁵⁹ A entrevista foi realizada no dia 14/11/2012.

¹⁶⁰ A variação mensal média do setor de transportes só não foi menor do que aquela observada no item “Comunicação” e no item “Artigos de Residência”, respectivamente 0,12% e 0,07%.

exceções, sistematicamente as projeções de reajustes acumulados totais feitas pelo Banco Central sobre os preços da gasolina foram nulos, conforme se pode depreender do gráfico 25 abaixo.

Gráfico 25 – Projeções de reajustes acumulados do preço da gasolina



Fonte: Elaboração própria com dados das atas do COPOM nº 104 a 173

Nota: não é em todos os meses que ocorrem reuniões do COPOM. Atribuiu-se a projeção de reajustes do último mês em que houve reunião àqueles em que seus integrantes não se reuniram.

Disso se infere que no Banco Central há o “reconhecimento do impacto inflacionário dos aumentos dos preços dos combustíveis” e que, portanto, a indústria brasileira de petróleo “guarda estreita relação com os temas macroeconômicos”. (PINTO JUNIOR, 2007, p. 115). Mais além, há evidências de que o governo coordene com a Petrobras os preços dos seus derivados, negociando com este último que não repasse as oscilações do câmbio e dos preços internacionais aos preços domésticos de combustíveis, com o objetivo de conter a inflação. A empresa o faria controlando seus preços na porta da refinaria, setor no qual detém o monopólio virtual. Em função do *market share* da Petrobras Distribuidora (BR), para não sair do mercado as demais empresas atuantes no setor do *downstream* não se sentiriam motivadas a elevar significativamente os preços dos derivados, mantendo-os ligeiramente acima dos custos e de uma pequena taxa de lucro. Como foi visto no capítulo anterior, nos últimos anos a Petrobras se viu obrigada a aumentar suas importações de combustíveis em função do aumento da demanda e do aumento do preço do etanol. Neste sentido, como mostram Colomer e Tavares (2012, p. 37), por obrigar a companhia a não repassar para os preços as oscilações do câmbio e dos preços internacionais atual política de preço de combustíveis no Brasil tem criado estímulos negativos ao investimento na cadeia petrolífera, principalmente no segmento de refino.

Neste sentido, no âmbito da coordenação entre a política energética e a macroeconômica, provavelmente são válidas as conclusões do Entrevistado nº 4¹⁶¹ sobre como se dão as decisões e sobre quem tem afluência e poder decisório. É bastante provável que (I) a coordenação se dê diretamente entre a Presidência da República e o Ministério da Fazenda com a Petrobras, e (II) aos olhos da Presidência, a importância do Ministério da Fazenda é maior do que a do Ministério de Minas e Energia. Vale notar que atualmente o Ministro Guido Mantega faz parte do conselho de administração da Petrobras. Isso se torna mais evidente ainda com o que foi discutido no início desta seção, onde se viu que a realização de uma primeira rodada de licitações no pré-sal em 2013 faz parte de um plano mais amplo – coordenado pelo Ministério da Fazenda, de reativar a atividade econômica no país.

Neste sentido, a partir de agosto de 2011, em face da desaceleração da economia, o governo Dilma Rousseff, sob a liderança do Ministério da Fazenda, tem buscado adotar uma série de medidas visando a “despertar o espírito animal”, uma expressão criada por John Maynard Keynes que é muito utilizada por Delfim Netto. Trata-se de um esforço transversal de incentivar o setor privado, sobretudo industrial, através de (I) financiamentos do BNDES, (II) desvalorização da taxa de câmbio, (III) redução da taxa SELIC, e (IV) licitação de estradas, aeroportos e realização de rodadas de licitação de petróleo e gás. Observa-se que esta última almeja incentivar que alguns setores econômicos, que muitas vezes se inclinam ao rentismo, passem a optar por investimentos produtivos. Se a agenda de diminuir juros e desvalorizar o câmbio parece apontar na direção correta¹⁶², talvez seja necessária uma revisão de algumas premissas que norteiam a elaboração das políticas macroeconômicas brasileiras, em sua dimensão fiscal e monetária. Um exemplo bastante contundente é apontado por Serrano e Summa (2011, p. 201), em relação ao requisito de efetuar um ajuste fiscal para depois diminuir as diminuições da taxa de juros. Para os autores, mais apropriado seria expandir os gastos públicos para estimular a renda disponível dos trabalhadores e a demanda agregada, medidas que poderiam fomentar a retomada do investimento privado (ibidem, p. 196). Os autores apontam ainda que o ajuste fiscal não surtiu os efeitos esperados na redução da inflação, que continuaria em grande parte atrelada aos determinantes internacionais, com a taxa de câmbio e o preços das *commodities*. Talvez

¹⁶¹ A entrevista foi realizada no dia 9/11/2012.

¹⁶² Segundo reportagem do Jornal “Valor Econômico”, na visão de Ha-Joon Chang e de Luiz Carlos Bresser-Pereira esses preços se moveram na direção correta.

esses insucessos representem uma janela de oportunidades para pensar também a forma como se combate a inflação e a desejabilidade de fazê-lo com um rigor excessivo. Em primeiro lugar, não parece plausível que o governo subsidie, através de taxas de juros, o capital rentista. Mesmo que as taxas de juros tenham caído a 7,25%, um valor histórico, a queda poderia ter sido ainda maior. Ainda cogita-se elevá-la caso a inflação volte a assustar. Em segundo lugar, deve haver um debate franco sobre qual objetivo é mais importante, o crescimento econômico ou o combate à inflação. Os ganhos do crescimento obtidos com taxas mais baixas de juros compensariam o poder de compra perdido com a inflação se fosse possível implementar a lógica do poder compensatório tal como este é concebido por Galbraith (2009). Em terceiro lugar, cabe pensar se de fato faz sentido utilizar o controle de preços dos combustíveis para segurar a inflação. Ao reduzir a capacidade de investimentos da Petrobras, sacrifica-se também uma expansão econômica futura. Vale lembrar que, em linha com Serrano e Summa (2011), permitir que a Petrobras invista é o oposto de um ajuste fiscal, com as já salientadas consequências virtuosas sobre o crescimento e a renda.

Mais recentemente, segundo notícia do Estado de São Paulo de 14/01/2013, foi tomada a decisão de conceder um reajuste de 7% na gasolina e de a 4 a 5% no óleo diesel, com o aval do Palácio do Planalto. De fato, o blog da Petrobras “Fatos e Dados” informou que o reajuste nos preços de venda nas refinarias de 6,6% para a gasolina “A”, e de 5,4% para o diesel, passou a vigorar a partir da meia noite de 30 de janeiro de 2013. Como forma de controlar a inflação, a equipe econômica do governo passou a apostar por instrumentos alternativos, como a redução dos custos da energia elétrica e a diminuição do preço da cesta básica. Não por acaso, segundo notícia da Agência Brasil de Notícias de 24/01/2013, o COPOM trabalha com um reajuste no preço da gasolina de 5% para o acumulado de 2013, como se pode ver no gráfico 25 acima. Em linha com o que escreveu Noreng (2011, p.97), uma interpretação possível é que esse esforço que está sendo feito de desassociar os objetivos da Petrobras daqueles da política macroeconômica pode ser entendida como o inverso da “governança ao avesso”. Para o autor, quando a empresa petrolífera nacional passa a ter um poder excessivo sobre a política do Estado, este último pede a sua capacidade de governança sobre o primeiro. No caso em questão, paradoxalmente seria desejável que exista um grau ainda maior de “governança ao avesso”, já que, como foi visto ao longo deste trabalho, a Petrobras já possui elevado grau de poder decisório e infraestrutural.

A longo prazo, há formas de aperfeiçoar a coordenação entre as políticas energética e macroeconômica no âmbito da política de preços que não afetem tanto a capacidade de investimentos da Petrobras. Em um artigo escrito em 2002 e republicado em 2007, Pinto Junior (2007, p. 115-7) já apresentava uma agenda de possíveis alternativas de políticas para melhorar a coordenação entre a política energética e a macroeconômica que, em grande parte, continua muito atual. Esta contemplava: (i) o uso efetivo de tributos específicos sobre os derivados como instrumento de redução dos repasses dos aumentos do óleo cru para os consumidores finais, como a CIDE; (ii) desmonopolização do setor do refino, com o objetivo de reduzir o controle de preços de um ator sobre todo o setor; (iii) o uso de fundos de estabilização, como no Chile; (iv) monitoramento dos preços e regras claras dos mecanismos e da frequência de reajustes/repasso; e a (v) criação de um fórum permanente de interlocução entre o Ministério de Minas e Energia e a ANP com a equipe econômica. A agenda proposta por Pinto Junior teria uma série de implicações. Em primeiro lugar, seria necessário restaurar o propósito original da CIDE que, segundo o Entrevistado nº 2¹⁶³, teria sido descaracterizada em relação ao seu propósito original, sendo seus recursos direcionados para investimentos em estradas, compensações ambientais, dentre outras políticas. Se aceita a hipótese de desmonopolização no refino, seria necessário aumentar em muito a capacidade regulatória do Estado. Mais especificamente, isso implicaria em aumentar a capacidade de atuação da ANP. Como mostra Almeida (2013), a desmonopolização do refino não necessariamente significa privatizar ativos da Petrobras. Como para o autor isso a privatização desses ativos é inviável politicamente, existe a alternativa de criar incentivos à entrada de novos *players* no setor de refino brasileiro. Finalmente, o estabelecimento de regras claras de reajustes e a criação de um fórum permanente de interlocução entre a área energética e a econômica implicaria em mudar radicalmente a forma como as decisões são tomadas atualmente.

4.4.2 O marco regulatório da partilha, a maldição dos recursos naturais e a doença holandesa

Finalmente, o último tema desenvolvido nesta seção versa sobre como a lei da partilha pensou o tema da “maldição dos recursos naturais” e da sua implicação macroeconômica, “a doença holandesa”. Em última análise, trata-se de uma discussão

¹⁶³ A entrevista foi realizada no dia 21/11/2012.

sobre como compatibilizar a realização da política energética com a política macroeconômica no futuro, quando o primeiro óleo dos consórcios da partilha começar a ser produzido.

Como definem Tolmasquim e Pinto Junior (2011, p.17), a doença holandesa é uma das disfunções possíveis que caracterizam a “maldição dos recursos naturais”. Seguindo Shultz (2005), a “maldição dos recursos naturais” pode ser compreendida como o conjunto de efeitos negativos combinados que as riquezas extrativas causam à economia e à política. Assim, para Serra (2011, p. 154), “ao invés de beneficiá-las, estas causam efeitos contrários, como maior crescimento, desenvolvimento mais lento, corrupção e democracia frágil”.

As condições para a ocorrência da “maldição dos recursos naturais” seriam sobretudo de cunho político e institucional. No entanto, a tese deve ser encarada com cautela. Como explicam Bridge e Le Billon (2012, p.200), “a maldição dos recursos naturais não é um dado, e a qualidade das instituições e a solidez das políticas importam muito para os resultados. Neste sentido, Brunnschweiler e Bulte (2008) argumentam que não há evidências de que a descoberta de recursos naturais afetam negativamente a qualidade institucional. Assim, a “a lei da petropolítica”, formulada por Friedman (2006, p. 31), de que “o preço do petróleo e o ritmo da liberdade sempre se movem em direções opostas em Estados ricos em petróleo” (tradução livre) deve ser apreciada com extremo ceticismo. Isto é, em relação à tese de que haveria necessariamente um incentivo a que as elites políticas se apropriassem da renda e desmantelassem a democracia. Em linhas bastantes similares, Pierson (2004, p. 65) questiona o determinismo de Karl (1997, 1999) em relação às condições para quem um país padeça da maldição dos recursos naturais. Finalmente, embora questionem o determinismo da tese de que instituições ruins e má política resultam em alocação pouco eficiente dos recursos petrolíferos, Jones Luong e Weinthal (2010, p.27-8) afirmam equivocadamente que o fator central para o sucesso ou o fracasso reside na estrutura de propriedade da indústria¹⁶⁴.

¹⁶⁴ As autoras defendem que a transição para regimes em que os recursos são extraídos por empresas privadas tende a ser benéfica, quando há casos que provam o contrário, como o Chade. A apropriação estatal não necessariamente resultará em performance inferior, apenas demandará outro tipo de governança.

Não parecem existir indícios muito fortes de que a “maldição dos recursos naturais” venha a ocorrer a nível nacional no Brasil, em um contexto de elevada produção de petróleo na camada pré-sal. Além de não incidirem muito as condições institucionais adversas que caracterizam a “maldição do petróleo”, a economia do país seria muito grande e diversificada e haveria um cenário futuro de baixa dependência da exportação petrolífera (AMARAL, 2012). Delgado (2010, p. 277), que estima a vulnerabilidade e sócio-econômica de 16 países exportadores de petróleo, chega a conclusões similares para o Brasil. Parece pouco plausível que a produção de petróleo do pré-sal constitua um incentivo a que os políticos atuem de forma predatória, que as instituições se desmantelem ou que o parque produtivo do país entre em colapso. Mas, a nível regional, estadual e municipal cabe um olhar atento sobre alguns dos instrumentos mitigadores propostos por Bridge e Le Billon (2012, p. 200-2). Neste níveis, conforme o documentaram os artigos do volume “Petróleo e região no Brasil”, organizado por Piquet e Serra (2007), nem sempre as receita auferidas com royalties e participações especiais resultaram em desenvolvimento econômico e social. Assim, ainda são válidas iniciativas que previnam impactos ambientais e sociais e que equilibrem as despesas executadas e as arrecadações auferidas através do petróleo.

Por sua vez, a “doença holandesa” diz respeito a um efeito macroeconômico onde, em momentos de considerável incremento nos níveis de produção e de exportação de petróleo, o país recebe um influxo muito grande de divisas estrangeiras, levando à apreciação significativa da taxa de câmbio e, por conseguinte, à deterioração da competitividade dos demais setores da economia (TOLMASQUIM E PINTO JUNIOR, 2012, p.17). Trata-se de uma tese muito defendida por Bresser-Pereira (2010). Por outro lado, há de se ressaltar que, como argumenta Medeiros (2012, p.9), nem sempre as empresas atribuem grande importância à taxa de câmbio quando tomam suas decisões de produção. Como o câmbio – mais ou menos desvalorizado - nem sempre é decisivo para explicar a doença holandesa, constata-se, em linha com Bridge e Le Billon (2012, p. 142-3), que a “doença holandesa” tem também uma forte ligação com a volatilidade dos preços e com as flutuações da produção. Em economias onde há algo parecido à ‘heterogeneidade estrutural’¹⁶⁵ as flutuações da produção e dos preços do petróleo são particularmente danosos e fomentam a “doença holandesa”.

¹⁶⁵ Com base nas ideias de Celso Furtado, Medeiros (2004, p.7) afirma que a “heterogeneidade estrutural” (e o subdesenvolvimento) ocorrem quanto há um núcleo dinâmico restrito a um moderno setor primário

Se a “maldição dos recursos naturais” não parece constituir um risco tão grande a nível nacional, o mesmo não pode ser dito da “doença holandesa”. Apesar das críticas que põem em dúvida a importância do câmbio para a atividade econômica exportadora, há uma possibilidade real de que a taxa de câmbio se aprecie. Esta tendência seria um contraponto nada desejável à atual política de desvalorização do câmbio praticado pelo governo Dilma Rousseff.

Existem dois instrumentos principais para neutralizar os riscos da doença holandesa. O primeiro deles é mais pontual, foi previsto pela lei da partilha e é dedicado à estabilização da taxa de câmbio. Ademais, tem no Entrevistado nº 4 um defensor. Segundo ele:

“Você vai deixar isso na mão das empresas de petróleo? Das empresas internacionais? A Petrobras? Se a Petrobras é a dona, ela vai ser a dona do câmbio, ela vai ser a dona da distribuição dessas benesses. Meu ponto era, nós não podemos criar uma PDVSA. Quem tem que apropriar isso é o Tesouro Nacional, o Estado. O tamanho desse bicho nós não sabemos, mas que ele vai ter importância macroeconômica sim. Eu não quero um Estado brasileiro fraco. Numa situação internacional em um mundo globalizado você tem duas grandes fragilidades, que é a fragilidade externa – dinheiro de mais ou dinheiro de menos. Vai apreciar mais o câmbio?”

Segundo o inciso III do 48º artigo da referida lei, é objetivo do fundo social “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.” Neste sentido, conforme o prevê o parágrafo único do artigo 50 da lei, “os investimentos e aplicações do FS¹⁶⁶ serão destinados preferencialmente a ativos no exterior, com a finalidade de mitigar a volatilidade de renda e de preços na economia nacional.” Assim, a retirada dessas aplicações internacionais moveria o câmbio na direção contrária da apreciação cambial.

exportador (e modernos setores industriais e de serviços) em meio a uma estrutura ocupacional degradada e elevado desemprego. Normalmente o setor primário-exportador é capaz de sustentar níveis elevados de crescimento econômico mas não consegue gerar efeitos desencadeadores muito amplos sobre a cadeia industrial e sobre a capacidade de inovação do país. No atual contexto, o desafio é sobretudo garantir que não se configure o “efeito enclave”, quando o dinamismo se restringe a um núcleo central – primário-exportador - da economia.

¹⁶⁶ Fundo Social

O outro instrumento existente é muito mais estrutural, mas não está previsto de forma muito explícita na lei da partilha¹⁶⁷. Este se alimenta de muitos insumos heterodoxos, provenientes das tradições keynesiana, neokeynesiana, schumpeteriana, mercantilista, velho e novo desenvolvimentista, dentre muitas outras, e direciona-se sobretudo ao problema da “heterogeneidade estrutural”. Em linha com Reinert e Reinert (2005, p.9-10), constata-se que o desenvolvimento econômico normalmente parte das atividades com retornos crescentes de escala. Além disso, trata-se de um processo sinérgico, onde importa a divisão de trabalho e o número de atividades econômicas desenvolvidas em um país. Assim, de acordo com Reis (2012, p.1), o setor primário-exportador, além de lograr sustentar níveis elevados de crescimento econômico, deve também ser capaz de induzir a “mudança estrutural a partir da industrialização correlata ao setor exportador, conduzindo à diversificação exportadora e industrialização em geral”.

Neste sentido, como mostra Stiglitz (2012):

“O desenvolvimento real requer explorar todos os tipos de articulação¹⁶⁸: treinar os trabalhadores locais, desenvolver empresas de pequeno e médio porte para prover insumos para as empresas de mineração e de petróleo e gás, processamento doméstico, e integração dos recursos domésticos na estrutura econômica do país. É claro, hoje em dia esses países podem não possuir a vantagem comparativa em muitas dessas atividades, e alguns dirão que os países devem se concentrar nos seus pontos fortes. Desse ponto de vista, a vantagem comparativa desses países é deixar que outros países explorem os seus recursos. Isto é equivocado. O que importa é a vantagem comparativa *dinâmica*, ou vantagem comparativa no longo prazo, que pode ser moldada (tradução livre).”

Em última análise, quando um país alcança essa mudança estrutural sua indústria dependerá menos do câmbio para ser competitiva. Dessa forma, percebe-se que a dinâmica de investimentos que é engendrada pelo pré-sal sem considerar os efeitos desencadeadores pela cadeia industrial em um sentido mais amplo não é suficiente. Estes podem até aumentar em alguns pontos percentuais a taxa de crescimento do país, mas é necessário ir além. É evidente que essa insuficiência é relativa, uma vez que o Brasil já possui um parque industrial relativamente consolidado e por quê o peso

¹⁶⁷ A lei destaca que o Fundo Social deverá destinar recursos para Ciência e Tecnologia.

¹⁶⁸ *Linkage*

relativo do setor é menor do que em outras economias que dependem de recursos naturais. Por outro lado, vive-se um momento em que discute a desindustrialização relativa do país e em que a produtividade do país tem se situado alguns pontos percentuais abaixo dos seus principais concorrentes manufatureiros. Neste sentido, o ideal é que seja possível coordenar que os investimentos em tecnologia realizados pela Petrobras e que os recursos do CT-Petro, por exemplo, financiem uma cadeia industrial versátil, capaz de desenvolver ou contribuir com o desenvolvimento de soluções nos campos da medicina, da informática, dos equipamentos eletrônicos, construção civil, transporte ferroviário, das máquinas agrícolas, etc¹⁶⁹. Como mostra Ros (2005, p.85), para Romer (1986) as externalidades geradas por investimentos em pesquisa e desenvolvimento seriam a raiz dos retornos crescentes de escala.

Esse desafio de extrapolar a industrialização para aproveitar seus impactos econômicos e sociais positivos prevê um importante papel para o Estado. Em linha com alguns conceitos apresentados no capítulo teórico – em especial com o de “dependência da trajetória não determinista” - temos que nesta junção crítica o Estado possui graus de liberdade para moldar novas vantagens comparativas. Como foi visto na seção anterior, para Drechsler (2011, p. 101) na fase inicial do desenvolvimento de novas tecnologias, com retornos crescentes de escala potencialmente mais robustos, a atuação do Estado é indispensável, uma vez que os custos dessa transição podem não ser assumidos pelos capitalistas. A isso se adiciona o que escreveu Khan (2005, p. 79). Para ele, o objetivo de aumentar a produtividade requer que se “crie incentivos para que capitalistas emergentes possam adquirir rapidamente as novas tecnologias” (ibidem, tradução livre), e que se repense a estrutura dos direitos de propriedade sobre as patentes pre-existentes. Isso corrobora o que escreveu Peter Evans no artigo “In Search of the 21st Century Developmental State” (2004, p. 18-19). Para o autor, em um contexto em que o conhecimento imaterial torna-se cada vez mais valioso para o desenvolvimento econômico, uma das novas tarefas do “Estado desenvolvimentista do Século XXI” é precisamente repensar a forma como as patentes são tratadas. Em alguns casos, pode optar por quebrá-las. Neste sentido, é possível que o desenvolvimento da referida cadeia pode requerer uma abordagem diferenciada sobre as patentes.

¹⁶⁹ Preferencialmente para as áreas industriais que Cappelen e Mjoset (2009, p. 20) chamam de “*backward linkages*”. Isto é, aquela voltadas para a produção de bens de capital; em um primeiro estágio as diretamente envolvidas com o negócio, posteriormente as correlatas.

A atuação do Estado pode ser decisiva também para fomentar outros tipos de governança, quando necessário. Como mostra Noreng (2011, p.96), o “desafio é estabelecer articulações reais entre a indústria de petróleo e gás e os demais setores. *Clusters* de negócios, tais como Houston, Calgary, Aberdeen e Stavanger, indicam o potencial de deslanchar atividades secundárias e terciárias da etação de óleo e gás (...). O Rio de Janeiro e Santos são potenciais candidatos para esse tipo de *cluster* (...) (tradução livre).” Em linha com Lütz (2003, p. 12) e com Jessop (2001, p. 214), esse *clusters* - que combinam de forma criativa a atividade petrolífera com outros n tipos de atividade-, podem possuir estruturas de governança completamente inusitadas, com lógicas de associação e de negócios totalmente distintas. Assim, de acordo com as necessidades, o Estado pode considerar, por exemplo, engajar-se na “meta-governança” (*steering*) da governança de uma rede.

Por último, cabe ressaltar que o *timing* importa. Como argumenta Singer¹⁷⁰ (2012, p.175-180) o ciclo de alta dos preços dos *commodities* – o que inclui o petróleo - pode ser transitório, de tal forma que é necessário aproveitar essa oportunidade o mais rápido possível. Quanto mais elevada a renda apropriada, maior o *quantum* de recursos disponíveis para promover a industrialização – e desenvolvimento do setor de serviços – com base no setor de petróleo e gás.

4.5 A centralidade das políticas sociais na governança do pré-sal

Finalmente, propõem-se alguns breves comentários sobre a interseção entre as políticas energéticas, regulatória/fiscalizatória, social e macroeconômica. Não será possível analisar detalhadamente as diferentes perspectivas daquilo que se convencionou chamar, neste trabalho, de “política social do pré-sal”. Em suma, o olhar não recairá em detalhes sobre as diferentes políticas que compõem essa rubrica e sobre sua pertinência¹⁷¹ – como, por exemplo, educacional, de saúde, cultura e esporte¹⁷² -, e nem tampouco sobre que órgãos governamentais realizarão sua implementação. Neste

¹⁷⁰ Singer (2012, p.180) aponta corretamente que o recente crescimento econômico é em parte produto do ciclo de *commodities*, mas resulta de outros fatores, como a política de elevação do salário mínimo ou da reativação de instrumentos estatais para induzir a atividade econômica.

¹⁷¹ Se o governo apresenta louvável preocupação em investir na educação, o mesmo não pode ser dito em relação à saúde. Segundo entrevista concedida pelo ex-Ministro da Saúde José Gomes Temporão à revista Carta Capital em 15/01/2013, haveria uma compreensão na área econômica do governo de que os recursos da saúde seriam suficientes, faltando apenas uma melhor gestão. Isso acentuaria as desigualdades no setor, aprofundando a “americanização da saúde” no Brasil.

¹⁷² Trata-se das políticas de natureza social para as quais a lei da partilha prevê que o Fundo Social direcione seus recursos, conforme os incisos I a IV do artigo 47.

contexto, abaixo são tecidos comentários sobre: I) algumas considerações sobre as políticas sociais II); o espaços de comando e coordenação e alguns aperfeiçoamentos da gestão dos recursos do fundo social; III) controle de preços e política social; e, finalmente, IV) a distribuição dos royalties e a política social: governança e governabilidade.

4.5.1 Algumas considerações sobre as políticas sociais

Nesta subseção parto de uma comparação de como os marcos regulatórios da concessão e da partilha tratam as políticas sociais, que são um instrumento do qual o Estado pode lançar mão para atenuar o conflito distributivo e para diminuir as desigualdades. Alguns exemplos de políticas sociais são gastos em saúde e educação, que reúnem na rubrica “políticas sociais”. Esse tema é de especial interesse por que uma leitura dos artigos 47¹⁷³ e 49¹⁷⁴ da Lei da Partilha permite concluir que seus autores podem ter tido uma preocupação muito explícita com o equacionamento daquilo que o Entrevistado nº 2¹⁷⁵ chama de “dívidas sociais seculares”. As políticas sociais, como se pretende demonstrar, são uma forma de garantir a sustentabilidade a longo prazo das receitas petrolíferas auferidas pelo Estado.

Existem ao menos três razões em função das quais o marco regulatório da concessão não teve um bom desempenho em termos distributivos e de implementação de políticas sociais, muito embora, como mostra Caselli (2012, p. 142), “o sistema fiscal previsto no contrato de concessão” tenha permitido “ao Estado apropriar-se crescentemente da renda petrolífera”. A primeira dela diz respeito a uma possível preferência à compensação aos Estados, municípios e demais instituições direta ou indiretamente afetadas pela exploração de petróleo. Como explica Pinto Junior (2007, p. 113), “os royalties no petróleo são compensações financeiras pagas aos Estados e

¹⁷³ Segundo o artigo 49 da Lei da Partilha: constituem recursos do Fundo Social:

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.

¹⁷⁴ O artigo 47 da lei da partilha estabelece que os recursos do Fundo Social poderão ser aplicados, entre outros, em políticas educacionais, de cultura, de esporte, e de saúde pública.

¹⁷⁵ A entrevista foi realizada no dia 21/11/2012.

municípios, ao Comando da Marinha e ao Ministério da Ciência Tecnologia pelos concessionários das atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural”. Dessa forma, a lei da concessão de 1997 era em grande parte orientada para compensar os participantes envolvidos na extração petrolífera com os recursos necessários para atenuar seu eventual dano ou para aportar a necessária infraestrutura.

A segunda razão deriva do fato do pagamento desses compensações financeiras não ser explicitamente condicionado à aplicação em determinadas categoria de gastos. Assim, conforme Nazareth, Salles e Quintanilha (2011, p. 190), “embora a lei tenha constituído um avanço no entendimento de que os recursos gerados no petróleo devem ser destinados aos entes diretamente impactados por essa atividade e à instâncias reguladoras e fiscalizadoras”, esta não estabeleceu grandes restrições aos estados e municípios quanto à aplicação dos recursos de royalties nem vinculou sua utilização a determinado tipo de gasto. Estes recursos poderiam ser utilizados de forma relativamente discricionária, principalmente pelos municípios e estados. Em suma, na lei 9.847/1997 não se condicionava o recebimento dos royalties e participações especiais à execução de gastos sociais.

Finalmente, a terceira razão compreende o contexto econômico e as diretrizes econômicas do governo à época. De uma forma geral, a política energética contida na lei 9.478/97 era claramente de cunho liberal, em linha com as visões e prioridades dos dois governos FHC (1995-2002). Kerstenetzky (2012) mostra que os anos Cardoso foram “marcados pelo esforço de estabilização da economia em resposta à instabilidade causada, inicialmente, pela hiperinflação e, posteriormente, pelas próprias políticas voltadas para controlá-la, que acabaram gerando desequilíbrios externo e fiscal (ibidem, p. 220)”. A prioridade de controlar a inflação exigiu um forte ajuste fiscal que comprometeu os gastos sociais – concebidos de forma universalista pela Constituição de 1988 - e restringiu os aumentos reais do salário mínimo. Já as diretrizes econômicas dos dois governos FHC guiavam-se mais pelas ideias da tradição neoclássica e das escolas econômicas que a esta se seguiram, muito em função do momento histórico, que favorecia a adesão aos preceitos do Consenso de Washington. Como demonstraram Milonakis e Fine (2009), uma característica distintiva da economia neoclássica e das suas escolas seguidoras foi ter expurgado o conflito distributivo do centro da análise. De acordo com Beckert (2002, p.125), “a teoria econômica é imunizada contra questões práticas de cunho socioeconômico ao examinar a justiça distributiva somente com o

modelo de mercado. Os preços são estudados em conjunto com a formação de um equilíbrio de mercado, em que a distribuição original dos bens enquanto um problema moral e político é externalizada” (ibidem, tradução livre). Bastaria apenas uma adesão aos preceitos da teoria para que a atividade econômica, de preferência privada, alocasse de forma eficiente e de acordo com a respectiva produtividade marginal, a remuneração sobre os fatores de produção. Dessa maneira, para Beckert (ibidem, p. 127) na análise neoclássica os problemas socioeconômicos não seriam ignorados, mas se usaria a ‘prova da eficiência do mercado’ para rejeitar projetos reformistas que pretendem substituir esse mecanismo de alocação. Já para Hill e Myatt (2010, p. 177) a ortodoxia aceitaria que resultados injustos socialmente podem ser legítimos pois garantiriam os incentivos necessários para uma economia eficiente e dinâmica (ibidem, p. 180). Dessa maneira, haveria um *trade-off* entre eficiência e equidade em que a ortodoxia neoclássica se posicionaria explicitamente em favor da primeira¹⁷⁶. Neste sentido, uma possível hipótese é que o objetivo primordial da lei da concessão de 1997 era a alocação eficiente de recursos escassos em um ambiente de baixos preços petrolíferos, em que a equidade – possivelmente materializada através de políticas sociais - era um objetivo secundário. A leitura dos objetivos da lei¹⁷⁷ confirma que havia uma clara agenda de desenvolvimento pró-mercado. De fato, como foi visto no capítulo 2 dessa dissertação, a escassez de recursos – sobretudo para investimentos em exploração e produção – foi uma das principais justificativas para a abertura do setor em 1997, que foi relativamente bem sucedida em termos de atração de investimentos e em termos de aprendizado tecnológico e organizacional para a Petrobras. Talvez se acreditasse que se essa agenda pró-mercado se concretizasse no setor petróleo o nível de renda no país subiria mais. Em suma, não havia uma janela de oportunidades abertas para financiar políticas sociais com a renda petrolífera.

¹⁷⁶ Como mostra Palma (2011, p. 308), essa ênfase na eficiência em detrimento da equidade teve como resultado, nos últimos 30 anos, um aprofundamento muito grande da desigualdade de rendas.

¹⁷⁷ Os objetivos da lei 9.478/1997 constam em seu artigo primeiro: I - preservar o interesse nacional; II - promover o desenvolvimento, ampliar o mercado de trabalho e valorizar os recursos energéticos; III - proteger os interesses do consumidor quanto a preço, qualidade e oferta dos produtos; IV - proteger o meio ambiente e promover a conservação de energia; V - garantir o fornecimento de derivados de petróleo em todo o território nacional, nos termos do § 2º do art. 177 da Constituição Federal; VI - incrementar, em bases econômicas, a utilização do gás natural; VII - identificar as soluções mais adequadas para o suprimento de energia elétrica nas diversas regiões do País; VIII - utilizar fontes alternativas de energia, mediante o aproveitamento econômico dos insumos disponíveis e das tecnologias aplicáveis; IX - promover a livre concorrência; X - atrair investimentos na produção de energia; XI - ampliar a competitividade do País no mercado internacional.

Por outro lado, como foi visto, é possível que o processo de elaboração da lei da Partilha tenha sido fortemente influenciado por um ímpeto de equacionar aquilo que o Entrevistado nº 2¹⁷⁸ chama de “dívidas sociais seculares”, através de maciços investimentos em educação, saúde, etc. De uma forma geral, tal ímpeto parece se alinhar com as diretrizes mais gerais dos dois governos Lula (2003-2010). Como mostra Kerstenetzky (2012) a era Lula é marcada por ser um novo alento às políticas do estado do bem-estar, onde a novidade principal estaria “na experimentação de novos modos de interação entre as políticas sociais e as políticas econômicas, em um modelo de ‘crescimento redistributivo’ (ibidem, p. 231)”. Nesta era realizaram-se transferências governamentais como o Programa Bolsa Família, valorizou-se o salário mínimo e criaram-se políticas de inclusão social através da educação superior como a política de cotas ou o PROUNI. Ademais, as políticas econômicas foram claramente mais expansionistas e reservaram um papel muito mais destacado para o Estado na condução do desenvolvimento econômico, sobretudo a partir do segundo mandato do Presidente Lula. Um bom exemplo disso é a política de conteúdo local no caso do petróleo que, como foi visto anteriormente, passou a ser adotada a partir de 2005 como critério de apuração das propostas nas rodadas de licitação realizadas a partir de então. Dessa forma, a lei da partilha consolida uma abordagem distributiva que já vinha sendo construída a partir do primeiro mandato do presidente Lula (2003-2006).

Outra interpretação para essa decisão parte de uma possível “baixa eficiência” dos gastos realizados com a renda petrolífera até então captada, em grande parte decorrente de uma fixação inadequada de responsabilidades e metas dos gastos com receitas petrolíferas extraordinárias. Ressalta-se, por exemplo, o diagnóstico feito por Cruz e Ribeiro (2009), para os quais “as evidências empíricas mais recentes apontam que a utilização dos recursos das compensações parece não ter afetado positivamente o crescimento e o desenvolvimento dos municípios brasileiros, nem promovido a justiça intergeracional (ibidem, p. 34)”. Dessa forma, parece ser bastante válido o que escreveram Bridge e Le Billon (2012, p. 140), para os quais o *government take* não deve ser confundido com o fluxo de benefícios efetivamente recebido pelos cidadãos. Certamente pesou também a bem-sucedida experiência norueguesa¹⁷⁹, na qual há grande

¹⁷⁸ A entrevista foi realizada no dia 21/11/2012.

¹⁷⁹ Naquela experiência, o financiamento das despesas governamentais através das rendas ou dos rendimentos do capital sobre os investimentos financeiros realizados com base nessas rendas viabilizaria a longo-prazo o Estado de bem-estar norueguês.

aceitação de que o governo central deve ser o maior beneficiário das rendas petrolíferas, como mostram Cappelen e Mjoset (2009, p. 20). Assim, como destaca o entrevistado nº 10¹⁸⁰, Assessor de Economia e Política Energética do IBP, um motivo¹⁸¹ não muito explícito, porém decisivo, para mudar para o modelo de Partilha foi o intuito de centralizar a renda petrolífera na esfera federal, que saberia administrar melhor a renda petrolífera.

Outra possível interpretação - em linha com Peck e Theodore (2007), Streeck (2009a, 2009b) e Altwater (2012)¹⁸²-, para essa ênfase em gastos sociais no novo marco regulatório partiria do reconhecimento por parte do governo à época de que conflitos distributivos – os quais possuem uma tendência a bloqueiar gastos sociais - são inerentes ao capitalismo, o que não é diferente no Brasil. Isso implica dizer que o governo tem uma grande disposição a posicionar no topo da sua agenda de prioridades a destinação de grande parte dos recursos que lhe couberem para diminuição das desigualdades sociais, mesmo que, a longo prazo, se perdessem alguns graus de eficiência econômica com menos gastos em infraestrutura, por exemplo.

Neste contexto, Serra (2011, p. 156) aponta para uma tensão que oporia gastos sociais e gastos em capital físico. Seguindo a “Regra de Hartwick” (1977), o autor afirma que o ideal seria investir o retorno obtido com os investimentos feitos com as rendas em acumulação de bens de capital para garantir a sustentabilidade dos investimentos realizados pelo Fundo Social. Mas talvez seja um equívoco afirmar que a opção por fazer investimentos sociais não garantam essa sustentabilidade. Como mostra Khan (2005, p. 76) - baseando-se no conceito de “*learning-by-doing*”, que foi criado por Kenneth Arrow – para fazer a transição entre uma economia dedicada a atividades de baixa produtividade para uma dedicada a atividades de elevada produtividade é necessário que algum “sistema institucional” permita que o aprendizado associado a uma curva de aprendizado possa ocorrer. Segundo Knowles (2006, p. 23), o “capital social” melhoraria o desempenho econômico dos países por reduzir os custos de transação e encorajar a cooperação entre os trabalhadores. Em outras palavras, um

¹⁸⁰ A entrevista foi realizada no dia 15/02/2013.

¹⁸¹ Para o Entrevistado nº 10, este motivo se soma a dois outros. O primeiro deles diz respeito a uma visão ideológica de que o Estado deve conduzir o desenvolvimento econômico. O segundo partiria de uma visão incorreta – e aceita no Legislativo - de que a mudança de modelo seria condição *sine qua non* para aumentar a renda petrolífera.

¹⁸² Estes autores propõe que a escola das variedades de capitalismo – ou capitalismos comparados, se quiser – não se esqueçam que no capitalismo há também traços comuns.

sistema educacional sofisticado é quase uma pré-condição para que um país passe a desenvolver atividades econômicas com “retornos crescentes de escala”. Trata-se de uma fórmula ativamente experimentada, por exemplo, no Sudeste Asiático. Isso fica também explícito com a abordagem de Amartya Sen (2000), para o qual as “capacidades humanas” são tão ou mais importantes que as “capacidades econômicas”. Em última análise, ao permitir que as pessoas possam desenvolver as suas capacidades humanas elas poderão desenvolver de forma mais completa as suas capacidades econômicas. Por possuírem considerável aceitação no *mainstream*, as ideias de Sen (2000) dão maior amparo a um possível intuito de justificar uma distribuição mais ampla das rendas petrolíferas do pré-sal¹⁸³. Essa aceitação será ainda maior dentro do *mainstream* se os investimentos em educação forem encarados sob a ótica da “revolução do capital humano”; isto é, quando os sistemas educacionais das nações passaram cada vez mais a serem encarados – sobretudo na órbita do Banco Mundial - como “correntes de custos e benefícios” em princípio avaliáveis através de taxas de retorno (ROSE, 2006, p. 179, tradução livre). Uma possível hipótese é que se o marco da concessão tivesse sido aprovado em 2009, possivelmente haveria uma ênfase maior em gastos em políticas sociais, em função dessa virada no “*mainstream*”. Entretanto, o que diferencia a abordagem ortodoxa da atual é que provavelmente se combinarão em grau investimentos em educação direcionados às atividades produtivas – sobretudo tecnológicas – com investimentos em educação que gerem inclusão social. Esta parece ser a fórmula ideal em termos do objetivo de combinar um efeito distributivo satisfatório com um suporte ao crescimento econômico sustentado do país.

Com base na argumentação acima, talvez seja possível demonstrar que há possíveis equívocos em uma interpretação como a de Marques (2013, p. 1), para o qual a revisão da lei do petróleo seria um “evento político” sem que houvesse “fato econômico que o justificasse”. Se o objetivo da mudança era concentrar a renda petrolífera para poder investir em políticas sociais, tal objetivo pode ter uma “materialização econômica” na forma de investimentos em educação. Dando razão ao autor, a revisão do marco regulatório também seguiu critérios políticos, que se justificam em função da causa redistributiva em prol dos gastos sociais. Em um nível mais elevado de abstração – e como foi visto alguns parágrafos acima - a economia

¹⁸³ Isso certamente é muito mais difícil em termos marxianos, onde o conflito distributivo normalmente está associado às tentativas de expropriar a classe proprietária.

neoclássica tem uma tendência a situar as questões de cunho político fora de sua esfera de recomendações de políticas. Neste sentido, as estratégias que não se encaixam no que seus modelos rotulariam como sendo “econômicas” muitas vezes são desqualificadas como “populistas” ou “assistencialistas”. Não parece fazer sentido, assim, tratar política e economia como categorias separadas, estanques. As decisões dos atores econômicos e dos governos quase sempre são econômicas e políticas simultaneamente, elas se complementam e se amparam mutuamente. Esta é, como foi visto, uma das principais contribuições dadas por Diniz à elaboração do conceito de governança (DINIZ, 1995, 1996, 1998a, 1998b). De uma forma geral, é tênue a linha que separa a forma de redistribuição que Codere¹⁸⁴ (1976, p. 73) chamou de “política” da forma “mercado”. Finalmente, há de se ressaltar que algumas receitas de comprovado sucesso em termos de crescimento econômico e de desenvolvimento econômico social são aquelas que combinam as duas formas e em que essas duas categorias no fundo se amalgamam. Trata-se, por exemplo, do experimento fordista, que marcou o pós-guerra e foi fortemente influenciado pelo keynesianismo. Neste sentido, de acordo com Szentes (2005, p. 154), a receita keynesiana prevê a intervenção e a regulação estatal através de medidas contracíclicas – na forma de políticas fiscais e monetária – para fomentar a operação da economia de mercado. Esta partiria do diagnóstico de que seria necessário desfazer as restrições de demanda causadas por excesso de poupança e preferência pela liquidez que acarretariam uma maior poupança em detrimento do investimento. Neste sentido, dentre outras medidas coordenadas pelo Estado, a redistribuição para os mais pobres ou programas sociais seriam funcionais para o desenvolvimento do capitalismo pois encorajariam o investimento e o gasto.

Não obstante, há também críticas a essa abordagem distributiva direcionada aos gastos em políticas sociais escolhida pelo governo; onde se defende uma versão ainda mais consequente em termos de economia política. O Entrevistado n° 2¹⁸⁵ argumenta que os recursos para esses investimentos sociais não devem ser o subproduto da atividade de criação dessas rendas excedentes, mas sim as condições a embasar essa atividades. Ele defende que um modelo de partilha mais adequado para o pré-sal seria um em que o governo delimitasse os recursos petrolíferos existentes de forma satisfatória, estipulasse o quanto desejasse obter em termos de renda extraordinária para

¹⁸⁴ Codere (1976) constroi seus três modos de distribuição – social, política e mercado – com base em Polanyi (1976, p. 66), que aplica, na mesma ordem, os tipos ideais: reciprocidade, redistribuição e troca.

¹⁸⁵ A entrevista foi realizada no dia 21/11/2012.

destinar à mitigação das “dívidas sociais seculares” e depois disso contratasse uma empresa, preferivelmente a Petrobras, para realizar as atividades de exploração de petróleo. Concretamente, isso poderia ter implicado, por exemplo, que a tarefa de “propor ao CNPE (...) parâmetros técnicos e econômicos dos contratos de partilha de produção”, que caberá ao MME, fosse reescrita como “propor ao CNPE (...) parâmetros técnicos, *sociais* e econômicos dos contratos de partilha de produção”. Entretanto, há de se ressaltar que o MME também irá propor “os critérios para definição do excedente em óleo da União”¹⁸⁶, o que de certa maneira já contempla os “parâmetros sociais” desde o início. O problema é que a política de destinação dos recursos do Fundo Social ainda precisará ser decidida. Em tese os resultados em termos redistributivos poderiam não ser tão bons¹⁸⁷. Entretanto, como se verá abaixo, o governo pretende destinar 50% dos rendimentos do Fundo Social para a educação.

Não obstante, algumas das ideias apresentadas no capítulo teórico talvez justifiquem essa “falta de ousadia” do governo à época da elaboração do marco regulatório do pré-sal. Primeiro, conforme argumenta Diniz (1995, p. 401), a capacidade de coordenação diz respeito à compatibilização, por parte do Estado, entre as diferentes políticas e os diferentes interesses em jogo. Em segundo lugar, segundo Boyer (2009), cinco modos institucionais - relação salarial, formas de concorrência, relação monetária, Estado e inserção internacional - agrupar-se-iam de tal forma a configurar modos de regulação. Por sua vez, esses modos de regulação governariam os modos de acumulação. Temos então que, ao elaborar o referido marco, o governo pode ter pretendido compatibilizar as diferentes políticas e os diferentes interesses em jogo. De um lado, em relação à política de atração de investimentos, abordada na seção anterior; de outro, em relação aos interesses capitalistas. Sabe-se que a Petrobras não atuará de forma solitária nos consórcios da partilha; ela atuará em parceria com sócios – nacionais ou internacionais. Talvez não fosse possível compatibilizar em uma mesma política de atração de investimentos os interesses de investidores internacionais com uma política mais radical de distribuição vis-à-vis ao equacionamento dessas dívidas sociais. De fato, como explica Cumbers (2012, p.234), existiria um conflito entre a provisão de

¹⁸⁶ A e b do inciso III do décimo artigo da lei da partilha

¹⁸⁷ Por que se arbitra entre gastar mais agora e poupar mais nos períodos t_1 , t_2 , e t_3 para “engordar” a poupança para os períodos t_{n-2} , t_{n-1} e t_n . Por exemplo no artigo 53, inciso I, consta que o Comitê de Gestão Financeira do Fundo Social – CGFFS definirá o montante a ser resgatado anualmente do FS, assegurada sua sustentabilidade financeira. De forma que as possibilidades de distribuição no curto prazo não são uma panacéia.

incentivos para as empresas petrolíferas assegurarem lucros petrolíferos e a tentativa de extair uma “parcela social” da receita petrolífera.

Neste sentido, denota-se que, em linha com Boyer (2009), mas também com Diniz (1995) o hipotético modo de regulação “política do pré-sal sob o contrato de partilha” terá que realizar a governança também de interesses internacionais, tornando compatíveis os fluxos internacionais de investimento em petróleo e gás natural com as necessidades de recursos para redistribuição doméstica. De fato, as alíneas a e b do inciso III do décimo artigo da lei da partilha estipulam que caberá ao MME, com a inteligência da EPE, propor “os critérios para definição do excedente em óleo da União”, o “percentual mínimo do excedente em óleo da União” e “a participação mínima da Petrobras no consórcio previsto no art. 20, que não poderá ser inferior a 30%”.

4.5.2 Os espaços de comando e coordenação e alguns aperfeiçoamentos da gestão dos recursos do fundo social

Dessa maneira, caberia ao espaço de coordenação e comando delineado no início deste capítulo – que compreende enquanto protagonistas o MME, o CNPE e a Presidência – regular em um sentido mais amplo do termo a relação conflitante entre a viabilidade econômica dos consórcios e as suas possibilidades distributivas¹⁸⁸. Isto é, não se trata somente de criar incentivos aos investimentos, atividade que constaria do tipo mais ortodoxo de regulação. Neste tipo de regulação a distribuição seria um produto, não uma premissa. Trata-se da regulação que normalmente empreendem os modos de regulação, onde se busca compatibilizar interesses sociais e econômicos contrastantes em um modo de acumulação. Em última análise, este é um atributo que também remete à capacidade de governança, uma vez que a dimensão da coordenação diz respeito à compatibilização entre interesses diversos.

Disso se denota que, no âmbito da política social, o espaço de coordenação da exploração petrolífera sob o contrato de partilha inclui a participação do Ministério de Minas e Energia. Ao MME caberá a tarefa de propor os termos de contrato que

¹⁸⁸ Segundo o artigo 18 da lei da partilha, o julgamento da licitação identificará a proposta mais vantajosa segundo o critério da oferta de maior excedente em óleo para a União, respeitado o percentual mínimo definido nos termos da alínea b do inciso III do art. 10. Isto é, existe um *trade off* entre a viabilidade do projeto e o excedente em óleo pretendido pela União, uma vez que não necessariamente haverá propostas se o percentual mínimo estipulado for muito alto.

viabilizem economicamente a exploração do petróleo daqueles blocos. Em última análise, o Ministério ajudará na compatibilização, por exemplo, da política de atração de investimentos com as políticas sociais que serão financiadas com o excedente do pré-sal.

Por sua vez, a Presidência da República irá ocupar as posições de comando e de coordenação nessa interseção entre políticas. No que diz respeito à primeira, talvez uma prova disso esteja contida nos artigos 47, 52 e 58 da referida lei. O primeiro vincula o Fundo Social à Presidência da República; o segundo, em seu § 1º, estipula que “o Comitê de Gestão Financeira do Fundo Social - 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”; e o terceiro cria “o Conselho Deliberativo do Fundo Social - CDFS, com a atribuição de propor ao Poder Executivo, ouvidos os Ministérios afins” e, em seu § 1º do artigo, prevê que a “a composição, as competências e o funcionamento do CDFS serão estabelecidos em ato do Poder Executivo”.

Uma importante decisão a ser tomada no espaço de comando a ser criado entre a Presidência da República e o CGFFS é prevista pelo artigo 54 da lei, segundo o qual “a União, a critério do CGFFS, poderá contratar instituições financeiras federais para atuarem como agentes operadores do FS, as quais farão jus a remuneração pelos serviços prestados”. Segundo o Entrevistado nº 4¹⁸⁹, essa instituição financeira deveria ser o BNDES. Para ele:

“o BNDES tem muito mais capacidade de fazer a gestão financeira, os mecanismos de controle já estão todos lá, a estrutura política já está toda montada, publicamente é uma entidade reconhecida. Ele passa a ser gestor financeiro, ele é mais neutro, ele é menos interessado. E deixa a operacionalidade do petróleo dentro da Petrobras. Mas não deixa o financeiro dentro dela. Eu acho que o BNDES é a instituição mais capacitada dentro do governo para fazer esse gerenciamento. Eu acho que o BNDES vai absorver essa função. Não a função do fundo, a função do gerente dos ativos. É o gerente financeiro deles, quem vai gerir, quem vai decidir. Tem que ser gente que entenda de mercado. O BNDES conhece de mercado mais do que qualquer fundo de pensão. E ele tem legitimidade política,

¹⁸⁹ A entrevista foi realizada no dia 9/11/2012.

ele tem uma história. Ele precisa mandar em petróleo? Ele só precisa pegar o dinheiro para dentro e gerir. E ele é o gerente do fundo social. Ele não vai discutir alocação dos resultados. O BNDES é a melhor burocracia que tem para isso. O BNDES vai ser um grande player no mercado de capitais. O BNDES é um conselheiro do rei, o presidente do BNDES é um conselheiro do presidente da república. Ele é um ator de qualquer processo desde que o Presidente da República o chame.”

Neste sentido, se a decisão de chamar o BNDES para ser a instituição financeira federal a operar o Fundo Social for efetivamente a mais acertada, ter-se-á logrado compatibilizar objetivos da política social do pré-sal com os demais objetivos. Ainda no campo da coordenação, recentemente a Presidência da República teve algum papel na tentativa de distender dois conflitos entre diferentes políticas e diferentes interesses em jogo.

4.5.3 Controle de preços e política social

Como foi visto na seção anterior, acredita-se que a Presidenta Dilma Rousseff teve alguma participação na decisão de autorizar que a Petrobras aumentasse seus preços; isto é, na tentativa de compatibilizar a política de investimentos com a de preços. Segundo o Entrevistado nº 5¹⁹⁰, a razão para não permitir aumentos dos preços teve uma dimensão de política social por que essas altas encareceriam o custo de vida da população. Em prisma distinto, para o Entrevistado nº 2¹⁹¹ esse conflito entre as duas políticas tem desdobramentos sobre a parte da política social que poderia ser financiada pela participação da União na Petrobras. Segundo ele, ao não se permitir um alinhamento com os preços internacionais se estaria subtraindo ao sistema Petrobras um excedente econômico para beneficiar os consumidores de diesel e de gasolina, onde o consumo direto e indireto desses derivados seria proporcional à renda. A política de contenção desses preços, dessa maneira, potencializaria a assimetria social. Neste contexto, o Entrevistado nº 2 afirma que:

“Hoje o lucro da Petrobras, que é 50% do governo, deixa de ir para o tesouro nacional para subsidiar o consumidor na proporção direta do seu poder aquisitivo e da sua renda, ou então setores industriais que com isso não reduzem seus preços, não repassam esse menor custos para os seus produtos. “

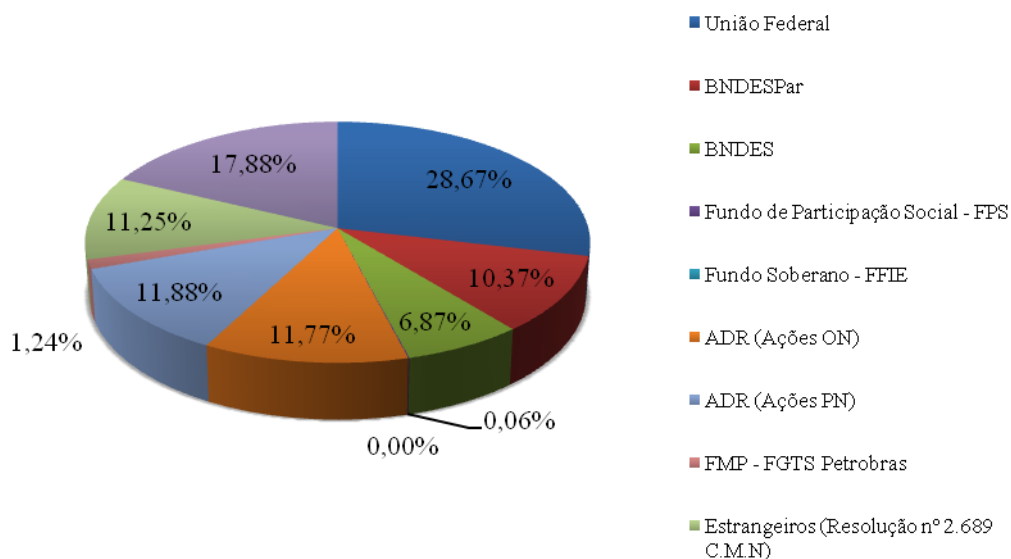
¹⁹⁰ A entrevista foi realizada em 5/11/2012.

¹⁹¹ A entrevista foi realizada no dia 21/11/2012.

Temos então que o controle de preços tem tanto um impacto sobre o conflito distributivo, como sobre as eventuais tentativas de financiar políticas sociais através do Tesouro Nacional. Como foi visto, se suficientemente consequentes estas últimas ajudariam a atenuar o primeiro. Ademais, como a empresa não pode dispor de uma parte do seu fluxo de caixa potencial, torna-se mais difícil a consecução dos seus planos de investimento, os quais financiariam a distribuição futura, por meio das políticas sociais.

De fato, como se pode depreender do gráfico 26 abaixo, a União não detém apenas 28,7% do Capital Social da Petrobras, mas também controla o BNDES. Este, por sua vez, controla 10,3% desse Capital e 6,8% através do BNDESPar. Acrescentados os 0,06% que cabem ao Fundo de Participação Social, a União controla direta ou indiretamente 45,98% do Capital Social da Petrobras¹⁹². Assim, cabem à União dividendos pagos pela Petrobras que, se pudessem se maximizados em razão de uma política de preços melhor, poderiam reverter em maior magnitude para o Tesouro Nacional. Este, por sua vez, poderia destinar esses recursos para saúde, educação, etc.

Gráfico 26 – Capital Social da Petrobras em 31/01/2013



Fonte: Petrobras

¹⁹²A União controla direta ou indiretamente 60,5% das Ações da Petrobras e somente 26,8% das Ações Preferenciais. Enquanto o primeiro tipo de ações define o grau de ingerência nas decisões da companhia, o segundo diz respeito à prioridade no pagamento dos dividendos. Dessa forma, em 2012 a União recebeu apenas 21,53% dos dividendos pagos pela Petrobras, 1,88 de um total de 8,76 bilhões de reais.

4.5.4 Distribuição dos royalties e a política social: governança e governabilidade

Por fim, a Presidência da República – na figura da Presidenta Dilma Rousseff - teve também uma participação na recente querela referente à distribuição dos royalties, no afã de conciliar os diversos interesses em jogo. Este conflito entre os Estados e Municípios produtores e aqueles que não produzem diz respeito à política social por que foi aventada a possibilidade de destinar uma parte dos *royalties* do petróleo à educação. Talvez neste caso faça sentido mencionar o conceito de governabilidade, uma vez que a disputa foi de natureza política. Não obstante, de acordo com o conceito de governança, segundo Diniz (1995, 1996, 1998a, 1998b), não se pode prescindir das condições políticas para a consecução das metas das políticas. Como se verá abaixo, mais útil será usar os dois conceitos conjuntamente.

O conflito referente à distribuição dos royalties remonta às discussões em torno do novo marco regulatório, aprovado em 2010. À época, ao aprovar a lei da partilha o governo não estipulou uma nova distribuição dos royalties. Ao longo de 2009, este tinha negociado uma nova distribuição com os líderes da Câmara e com governadores para aumentar o percentual dos Estados não-produtores¹⁹³. No dia 10/03/2010 a Câmara aprovou a Emenda Ibsen Pinheiro, que mutilava radicalmente o acordo inicialmente previsto, destinando 40% à União e 60% a fundos de participação de estados e municípios, sem diferenciação entre áreas produtoras e não produtoras, inclusive para os contratos antigos. Sentindo-se lesados, os Estados produtores engajaram-se em *lobby* pró-veto junto ao Governo Federal. Pouco antes de decretar a Lei da Partilha, o então presidente Lula vetou a Emenda Ibsen Pinheiro. A questão foi adiada novamente, ganhando proporções ainda mais dramáticas quando ficou claro que a realização de novas rodadas, tanto sob a partilha como sob a concessão, ficaria condicionada à aprovação de uma nova divisão. De fato, na Memória da 24ª Reunião do CNPE, realizada em 26 de junho de 2012 - e que antecedeu o anúncio da 11ª Rodada de Licitações sob a concessão e a 1ª sob o contrato de partilha – o Ministro Edison Lobão informou “que a 11ª Rodada de Licitações somente deverá ocorrer após a aprovação, pelo Congresso Nacional, do Projeto de Lei que trata dos royalties”. Neste ínterim, o governo começava a cogitar o uso dos royalties do petróleo para a educação. Neste

¹⁹³ Segundo o acordo inicial a distribuição de royalties no pré-sal seria de 26,25% para os estados produtores, 22% para os estados não produtores, 20% para a União, 18% para os municípios produtores, 8,75%: municípios não produtores e 5% para os municípios afetados por operações de embarque e desembarque

sentido, a Presidenta Dilma Rousseff apresentou sua proposta de MP 592/12, que destinaria 100% dos royalties do petróleo à educação. Esta foi editada em complemento aos seus vetos à lei que trata da nova distribuição dos royalties do petróleo (12.734/12), aprovada pelo Congresso¹⁹⁴. Além disso, a medida determina que 50% dos rendimentos do Fundo Social do Pré-Sal (Lei 12.351/10) sejam também destinados à educação. Segundo o Ministro da Educação, isso seria necessário para cumprir o Plano Nacional de Educação (PNE), que prevê mais R\$ 215 bilhões de investimento no setor até 2020. Após longas e intrincadas negociações na Câmara e Senado, que envolveu representantes de Estados e municípios produtores e não produtores - e com atuação inclusive do Supremo Tribunal Federal - no dia 14/03/2013 a Presidenta Dilma promulgou a lei 12.734, de 30 de novembro de 2012, publicada no Diário Oficial de 15/03/2013. Não obstante, os estados produtores ainda pretendem que o STF declare a inconstitucionalidade da lei.

Embora se trate de uma questão em que a intervenção presidencial remeta muito ao conceito de governabilidade, esta pode ser abordada também sob a ótica do conceito de governança. No limite, as duas se complementam. Para tal, é importante destacar que o PNE prevê também uma expansão dos gastos em educação até 10% do PIB em 2020, acima dos 7% defendidos pelo governo. Assim, segundo reportagem recente da Revista Carta Capital¹⁹⁵, seria necessário adicionar 20 bilhões por ano no sistema educacional, até alcançar 400 bilhões de reais destinados ao ensino público em 2020. No entanto, a despeito dos 100% dos royalties e dos 50% dos rendimentos do fundo Social do pré-sal destinados à educação – previstos pela MP 592/12 – a conta não fecharia. Como demonstra Otaviano Helene, citado pela reportagem, a atual previsão de expansão da Petrobras não seria suficiente para gerar esse salto, mesmo considerando eventuais rodadas de licitação no pré-sal sob o contrato de partilha. Assim, de um lado não se sabe se as condições de governabilidade são suficientes para que a MP 592/12 não seja vetada pelo Congresso. De outro, no atual contexto o governo não parece ter logrado compatibilizar as metas das políticas energética - expandir a produção-, e social – aumentar os investimentos em educação. Neste sentido, as adversas condições de

¹⁹⁴ Segundo notícia de 4/2/12 da Câmara dos Deputados, disponível em <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/EDUCACAO-E-CULTURA/431713-MP-DESTINA-100-DOS-ROYALTIES-DE-FUTURAS-CONCESSOES-DE-PETROLEO-PARA-EDUCACAO.html>

¹⁹⁵ “Dinheiro na mão é vendaval”, publicada em 12 de dezembro de 2012.

governabilidade afetariam, por exemplo, a governança da política social relacionada ao pré-sal.

4.6 Conclusões do capítulo

De forma sintética, seguem algumas das mensagens deste capítulo:

- O arranjo institucional do pré-sal sob o contrato de partilha é o auge de uma estratégia do Governo Federal de assumir o controle sobre as políticas energéticas, alinhando-as com seus interesses mais gerais. Neste movimento, ganham destaque o MME, o CNPE e a Presidência da República como instâncias governamentais decisórias e de planejamento, em detrimento da Petrobras. Embora o MME tenha aprimorado substancialmente as suas capacidades, trata-se ainda de um processo de aprendizado e de empoderamento em aberto, sujeito também a contingências políticas. O Ministério ainda não desenvolveu todo o seu potencial para assumir a tarefa de ser a arena de negociações onde se procura compatibilizar a política energética com as demais citadas. Dessa forma, a tarefa de conceber e coordenar políticas, compatibilizando interesses, será dividida entre o MME, a Presidência da República e a Petrobras, com alguma ascendência do Ministério da Fazenda. É possível também que o MME nunca consiga assumir esse papel de forma plena, muito em função das características do jogo política;
- No que diz respeito à Política Industrial, a Política de Conteúdo Local precisará ser aprimorada, o que implica encontrar soluções mais flexíveis que compatibilizem o ritmo desejado de exploração e o intuito de produzir no Brasil boa parte dos bens e serviços demandados pela indústria do petróleo. Um dos intuítos do Plano Brasil Maior é facilitar que se alcance as metas de conteúdo local, pois visa aumentar a competitividade da indústria nacional. A Petrobras terá um papel extremamente destacado na implementação das políticas industrial, de recursos humanos e tecnológica;
- Não existe um diploma legal ambiental para o pré-sal sob o contrato de partilha. Neste sentido, os recentes avanços obtidos em termos de Política de Licenciamento, que se aplicam a todos os ambientes, são bastante positivos. Em função dos riscos ambientais e logísticos, a exploração do pré-sal provavelmente vai requerer que seja deslançado o Plano Nacional de Contingências – PNC. A Política Ambiental do pré-sal possui uma dimensão internacional, uma vez que o Brasil negocia nos fóruns pertinentes as suas

metas de redução dos gases poluentes. Nos próximos anos, o setor energético brasileiro terá um peso cada vez maior nas emissões brasileiras. As demais políticas – industrial, macroeconômica, social, tecnológica, etc - devem contemplar o esforço de redução das emissões, através do fomento de energias mais limpas ou da transição para modais de transporte menos poluentes;

- A Política Macroeconômica – onde aparentemente o setor energético possui baixa ascendência – nos últimos anos tem dificultado os planos de expansão dos investimentos da Petrobras, uma vez que o não-reajuste dos preços tem sido utilizado para conter a inflação. Há indícios de que essa política será abandonada. Viu-se também que o instrumento principal da política energética no âmbito petróleo – o planejamento e a realização das rodadas de licitação – têm papel central para a mais recente política macroeconômica de “despertar o espírito animal” dos investidores, que almeja aumentar a atividade econômica no país. Há indícios de que em 2013 sejam realizadas ao menos três rodadas de licitação: a 11ª e a 12ª no pós-sal e a 1ª no pré-sal sob a partilha. Ademais, foi visto que, embora os riscos da “maldição do petróleo” não sejam grandes, é necessário um olhar atento para a “doença holandesa”. Para aumentar a competitividade da indústria brasileira, é desejável que se criem efeitos desencadeadores da cadeia petrolífera para os demais setores industriais do país;

- No que diz respeito à política social, foi visto que esta provavelmente terá como foco a educação, pois o governo pretende dedicar os recursos dos royalties e do Fundo Social a esse fim. Em termos redistributivos, o ideal é combinar o objetivo de utilizar a educação para incluir socialmente com o de direcionar recursos para as áreas da educação que gerem benefícios diretos e indiretos para a indústria.

CONCLUSÕES

O ponto de partida desta dissertação foram os diagnósticos feitos por Pinto Junior (2012, p.3-4) de que, no contexto da exploração do pré-sal na modalidade da partilha, “é indispensável a formulação e coordenação e políticas em bases inteiramente novas” e de que, “dada a importância dos recursos petrolíferos do pré-sal, os desafios vão além da política energética, requerendo maior coordenação entre as políticas macroeconômica, industrial, tecnológica, ambiental, de formação de recursos humanos, de defesa e de política externa”. Em poucas palavras, a exploração do pré-sal constitui um desafio muito grande à capacidade de governança do Estado. Dessa forma, o objetivo central do trabalho foi fazer uma análise da governança do pré-sal no arranjo contratual da partilha à luz da literatura das variedades de capitalismo e do conceito de governança tal como este é apresentado por Diniz (1995, 1996, 1998a, 1998b).

O capítulo primeiro apresentou a literatura das variedades de capitalismo como esta é concebida a partir de Hall e Soskice (2001, 2009). Viu-se que os autores propõe uma divisão binária da variedade capitalista - *Liberal Market Economies* (LMEs) e *Coordinated Market Economies* (CMEs), tendo como ponto de partida a firma. As instituições de uma variedade capitalista aumentariam uma o retorno da outra, criando-se "complementariedades institucionais", as quais seriam aproveitadas pelas firmas. Desde então, esse emergente paradigma teórico tem passado por uma série de aperfeiçoamentos, como a inclusão de novas tipologias em que o Estado pode ter um papel fundamental (ex: *State-Influenced Market Economy*, sugerida por Schmidt [2007]) e o reconhecimento de que essas variedades de capitalismo podem ser híbridas. É também profícua a crítica de Becker (2007), que defende a perspectiva dos sistemas abertos (“*open systemness*”), em que a busca pelas complementariedades institucionais seria um processo dinâmico, contínuo e aberto. Finalmente, as contribuições de Ebbinghaus (2005) e Streeck e Thelen (2009) mostraram que a mudança institucional não necessariamente ocorre em equilíbrio (dependência da trajetória não determinista) e que esses processos muitas vezes são discretos, contínuos e dinâmicos. No capítulo mostrou-se ainda que o debate mais contemporâneo sobre o Estado não o concebe mais como um ente isolado e fechado, sem vínculos com a sociedade. Finalmente, no capítulo viu-se que o conceito de governança, tal como em Diniz (1995, 1996, 1998a, 1998b), encerra quatro dimensões: comando, coordenação, implementação e

interlocução. Foi destacado ainda que a governança estatal muitas vezes pode optar pela “meta-governança” (*steering*) de outras formas de governança (ex. firmas, redes, etc) e que o conceito de governança é complementar ao de governabilidade. Enquanto o primeiro descreve as características mais operacionais e políticas da ação estatal, o segundo se atém às condições sistêmicas mais gerais sob as quais se dá o exercício do poder em uma dada sociedade (DINIZ, 1996, pp.12-13).

No segundo capítulo foi visto que a maior parte das políticas que precisarão ser coordenadas já existem, mas precisam ser redimensionadas em face da escala do pré-sal. De fato, a rigor esse redimensionamento já ocorre atualmente para que seja possível enfrentar o desafio de explorar do pré-sal sob o contrato de concessão. Neste sentido, a execução dessas políticas é “dependente da trajetória” de uma bem sucedida experiência acumulada ao longo de décadas, por exemplo, pela Petrobras. Para tal, foi profícuo o uso da imagem do “ciclo da política da pública”, pois este acomoda a possibilidade de que políticas sejam reavaliadas e redimensionadas. Ademais, argumentou-se que o conceito de governança possui uma relação com conceitos como “complementariedade institucional”, mudança institucional e “*open systemness*” (BECKER, 2007) também no âmbito da governança do pré-sal. Neste sentido, se a governança for bem executada as políticas “aumentariam uma o retorno da outra”. A governança engendra lentos e muitas vezes pontuais aperfeiçoamentos, que podem ser entendidos como pequenas mudanças institucionais.

O terceiro e quarto capítulo da dissertação se dedicaram à análise da governança do pré-sal propriamente dita, já com ênfase nas políticas coordenadas pelo Estado. No capítulo terceiro o olhar recaiu sobre a Política Externa brasileira. Foi visto que esta possui um longo histórico de atuação como parceira da Petrobras e de sua subsidiária Braspetro, em particular no Oriente Médio, que remonta aos anos 1970. A partir do Governo Lula (2003-2010) foi feito um esforço de alinhar a Política Externa com os objetivos mais gerais do Estado. Isso justificou a criação, no Itamaraty, do Departamento de Energia, em 2006, cuja importância cresce com as descobertas do pré-sal. No arranjo institucional criado para gerir o contrato de partilha, a Política Externa pode ter um papel ainda mais destacado do que já tem atualmente na elaboração da política de comercialização da PPSA. Foram analisadas três possibilidades de comercialização para o óleo que irá caber à União no contrato de partilha: Estados Unidos, China e adesão ao cartel da OPEP. Ainda é incerto se os Estados Unidos serão

um mercado preferencial para o óleo comercializado. Não obstante, existe uma grande probabilidade de que as negociações internacionais envolvendo petróleo eventualmente exportado àquele país contemplem também bens e serviços e etanol. Se este último realmente for incluído no pacote de negociações, isso pode significar que seja preciso coordenar melhor a sua estrutura produtiva, que nos últimos anos apresentou problemas. A China já é e tenderá cada vez mais a ser um mercado preferencial para o óleo brasileiro, em função do tamanho do seu mercado. Mas, o governo brasileiro – e isso envolve a diplomacia brasileira - precisará negociar termos contratuais mais favoráveis ao Brasil, o que pode significar envolver nos pacotes de comercialização acordos de instalação de plantas industriais ou de transferência de tecnologia. Já a decisão do Brasil de aderir ao cartel da OPEP, como forma de regular a renda petrolífera em conjunto com os principais países exportadores, só poderá ser tomada quando o país tiver uma real dimensão do seu potencial exportador. Não necessariamente seria vantajoso fazê-lo com uma “dupla porta”, isto é, com dois comercializadores. Dessa forma, provavelmente a melhor opção seria usar somente a Petrobras para esse fim. A inclusão do Itamaraty como órgão participante da governança do pré-sal sob os contratos de partilha pode ser compreendida como um esforço de “aumentar os retornos” das demais políticas analisadas, em especial a de comercialização, a industrial, a energética e a social. Se forem bem articuladas, é grande a probabilidade de que gerem sinergias análogas às “complementariedades institucionais”, as quais aumentam a chance de que o pré-sal constitua um vetor de desenvolvimento e distribuição de riqueza para o país. A experiência pretérita em negociações internacionais envolvendo petróleo que o Itamaraty pode aportar pode ser compreendida à luz do conceito de “dependência das trajetórias”, uma vez que o aprendizado acumulado contribui para que os retornos sejam aumentados mais rapidamente. Não obstante, há ainda um processo de aprendizado em curso no que diz respeito à atuação da Política Externa, o que sugere um processo lento, dinâmico, aberto e contínuo de mudança institucional. Este último diz respeito tanto às capacidades a serem acumuladas pelo MRE quanto à configuração institucional ideal, tanto em relação à sua inserção no CNPE, quanto à sua relação com o MME e a PPSA.

No capítulo quarto primeiro mapeou-se, em um contexto mais geral, os atores que exercem ou deveriam exercer protagonismo na governança do pré-sal e depois identificadas, em quatro grupos de políticas, as questões de cuja resolução dependerá o funcionamento harmonioso da governança do pré-sal. Optou-se por agrupar as políticas

em grupos de políticas por que se percebeu que muitas vezes havia uma relação muito forte de causalidade entre, por exemplo, a política industrial e a de recursos humanos. Ademais, revelou-se necessário agrupar políticas em poucos grupos por que resultaria impossível explorar de forma exaustiva todas as interseções existentes entre elas, como por exemplo, entre a macroeconômica e a ambiental.

Viu-se que o arranjo institucional do pré-sal sob o contrato de partilha é o auge de uma estratégia do Governo Federal de assumir o controle sobre as políticas energéticas, alinhando-as com seus interesses mais gerais. Neste movimento, ganhariam destaque o MME, o CNPE, o Ministério da Fazenda e a Presidência República como instâncias governamentais decisórias e de planejamento, em detrimento da Petrobras. No entanto, embora o MME tenha aprimorado substancialmente as suas capacidades, trata-se ainda de um processo de aprendizado e de empoderamento em aberto, sujeito também a contingências políticas. O Ministério ainda não desenvolveu todo o seu potencial para assumir as tarefas de formular políticas e de liderar plenamente a arena de negociações onde se procura compatibilizar a política energética com as demais citadas. Dessa forma, a tarefa de conceber e coordenar políticas, compatibilizando interesses, provavelmente será compartilhada entre o MME, a Presidência da República, a Petrobras, e o Ministério da Fazenda. A Petrobras ainda é o centro de inteligência estratégico do setor petróleo no Brasil. Neste sentido, é muito provável que este cenário de baixo empoderamento do MME seja persistente, muito em função do seu corriqueiro uso no jogo de acomodação pós-eleitoral. Nada indica que este cenário não seja de sucesso, principalmente em função das capacidades acumuladas pela Petrobras.

No que diz respeito à Política Industrial, a Política de Conteúdo Local precisará ser aprimorada, o que implica encontrar soluções mais flexíveis que compatibilizem o ritmo desejado de exploração e o intuito de produzir no Brasil boa parte dos bens e serviços demandados pela indústria do petróleo. Um dos intuitos do Plano Brasil Maior é facilitar que se alcance as metas de conteúdo local, pois visa aumentar a competitividade da indústria nacional. A Petrobras terá um papel extremamente destacado na implementação das políticas industrial, de recursos humanos e tecnológica.

Já no que concerne a política ambiental, foi constatado que não existe um diploma legal ambiental para o pré-sal sob o contrato de partilha. Neste sentido, os recentes avanços obtidos em termos de Política de Licenciamento, que se aplicam a

todos os ambientes, são bastante positivos. Em função dos riscos ambientais e logísticos, a exploração do pré-sal provavelmente vai requerer que seja deslançado o Plano Nacional de Contingências – PNC. A Política Ambiental do pré-sal possui também uma dimensão internacional, uma vez que o Brasil negocia nos fóruns pertinentes as suas metas de redução dos gases poluentes. Nos próximos anos, o setor energético brasileiro terá um peso cada vez maior nas emissões brasileiras, o que o colocará numa posição mais vulnerável internacionalmente do que há algumas décadas. As demais políticas – industrial, macroeconômica, social, tecnológica, etc - devem contemplar o esforço de redução das emissões, através do fomento de energias mais limpas – como os biocombustíveis - ou da transição para modais de transporte menos poluentes. Isso implica, como foi visto, um papel muito ativo para o Estado, principalmente no fomento de novas tecnologias que, em um estágio muito inicial de maturação, ainda possuem custo unitário muito superior às incumbentes. Foi visto também que o esforço de negociar e implementar metas de reduções implica também pensar formas de aproveitamento do gás natural na matriz energética brasileira.

Procedendo à análise da política macroeconômica em sua relação com a energética, há indicações de que o Ministério da Fazenda enxerga na realização das rodadas de licitação – pelo menos 3 em 2013, sendo que uma no pré-sal sob a partilha, e duas no pós-sal - para atingir seu objetivo maior de reativar a atividade econômica no país, já que as rodadas de licitação são um importante vetor de investimento privado. As rodadas de licitação somam-se a outras medidas implementadas, como a redução dos juros, a desvalorização do câmbio e a licitação de estradas e aeroportos. Ademais, foi visto que um dos principais problemas que precisarão ser solucionados concerne ao uso que tem sido feito da política de não reajuste dos preços dos derivados para conter a inflação, que tem engessado a capacidade de financiamento da Petrobras. Como se mostrou, a exploração do pré-sal irá requerer um enorme esforço financeiro. Vimos também que, embora os riscos da “maldição do petróleo” não sejam grandes, é necessário um olhar atento para a “doença holandesa”. Neste sentido, para além do uso do Fundo Social como forma de equilibrar o câmbio é preciso aumentar a competitividade da indústria brasileira. Para tal, é essencial que a cadeia petrolífera irradie seu dinamismo para toda a indústria, de tal forma que o aprendizado tecnológico obtido na fabricação de bens e serviços para a exploração do pré-sal seja aplicado em outros setores industriais.

No que diz respeito à política social, há indicações de que esta terá como foco a educação, pois o governo tem indicado que pretende dedicar os recursos dos royalties e do Fundo Social a esse fim. Em termos redistributivos, o ideal é combinar o objetivo de utilizar a educação para incluir socialmente com o de direcionar recursos para as áreas da educação que gerem benefícios diretos e indiretos para a indústria. Os investimentos em educação tem papel fundamental no objetivo de induzir um aumento de produtividade tanto na indústria petrolífera quanto no seu entorno, o que em última análise mitigaria os riscos da “doença holandesa”.

Ao longo deste trabalho não foi possível aceder à análise de algumas políticas, como a de infraestrutura¹⁹⁶, a tributária¹⁹⁷ e a de defesa. Não se reuniram suficientes elementos teóricos e empíricos para fazer uma análise detalhada dessas políticas. Entretanto, sabe-se que a política de defesa é importante por que os campos do pré-sal são muito afastados do continente, por vezes indo além das 200 milhas náuticas que correspondem ao Brasil. Ademais, como foi visto, o pré-sal tem uma importância geopolítica muito grande. Embora seja bastante implausível a hipótese de uma guerra que gire em torno desses recursos naturais, não há nada que impeça que a Marinha Brasileira se dedique ao policiamento das suas áreas petrolíferas em águas ultra-profundas. Além da contribuição militar, a frota da Marinha Brasileira pode ter um papel fundamental em caso de acidentes ou vazamentos nas FPSOs. Como mostra De Oliveira (2003, p. 117), a marinha brasileira participou ativamente das negociações que culminaram na lei 9.966/2000, que dispõe sobre a prevenção, o controle e a fiscalização da poluição causada por lançamento de óleo e outras substâncias nocivas ou perigosas em águas sob jurisdição nacional e dá outras providências. Ademais, há um risco que não pode ser desprezado de que ocorram ataques dos contemporâneos navios piratas. Não por acaso, recentemente foi inaugurada a Unidade de Fabricação de Estruturas Metálicas (Ufem) em Itaguaí, região metropolitana do Rio de Janeiro. A estrutura é parte integrante do Programa de Desenvolvimento de Submarinos (Prosub), iniciado pela Marinha em 2008¹⁹⁸. Em termos de governança, talvez o principal problema seja o custeio dessa frota. A lei da partilha não destina recursos do Fundo Social para a

¹⁹⁶ Relacionada sobretudo aos portos e demais instalações marítimas.

¹⁹⁷ Onde a continuidade ou não do Regime Aduaneiro Especial de Exportação e Importação de bens destinados à exploração e à produção de petróleo e gás natural – REPETRO é uma importante decisão a ser tomada. Como mostram Almeida e Coimbra (2012), a extinção do REPETRO poderia afetar significativamente a viabilidade do negócio petrolífera.

¹⁹⁸ Segundo notícia disponível em <http://www.conversaafiada.com.br/tv-afiada/2013/03/01/dilma-e-o-submarino-nuclear-o-pre-sal-e-nosso/>

Marinha Brasileira, que eram previstos pela distribuição anterior de royalties. Neste sentido, à primeira vista parece desejável que a nova fórmula de divisão dos royalties contemple esta última. Não obstante, Brustolin (2009, p. 84), demonstrou que de 1995 a 2008 a magnitude do orçamento da defesa no Brasil não foi desprezível¹⁹⁹, e que 80% desse total foi utilizado em usos que não são aqueles das atividades-fim da defesa brasileira. Dessa forma, a discussão sobre a destinação dos royalties no que tange a Marinha Brasileira é extremamente complexa.

Como foi adiantado na introdução, outro objetivo deste trabalho foi compreender a escala e o escopo da governança do pré-sal. Em outras palavras, se o Estado realmente levar a sério a governança até que ponto ele deve ir? Em linha com o objetivo de Figueredo (2011), até onde a governança petrolífera é somente petrolífera e não deve considerar outras metas e instrumentos, inclusive como forma de viabilizar a exploração do pré-sal? Existiria um ‘núcleo duro’ da governança petrolífera, constituído sobretudo da política energética?

Em relação à escala da governança do pré-sal, do acima exposto conclui-se que ela é muito grande. Levando suficientemente a sério a governança do pré-sal, em primeiro lugar será necessário solucionar questões de um grupo muito amplo de políticas: energética, regulatória, industrial, tecnológica, de recursos humanos, ambiental, macroeconômica, de comercialização, externa, social, defesa, etc. Em segundo lugar, é preciso um olhar muito atento para dentro de cada política, que no fundo constitui um “guarda-chuva” de políticas. Como foi visto, a política ambiental, por exemplo, constitui-se da política de licenciamento ambiental, da política de contingências e da política de mudanças climáticas.

Já no que diz respeito ao escopo da governança do pré-sal, uma possível conclusão é que esta possui fronteiras muito tênues. Como se viu, um dos principais objetivos almejados quando se centralizou o planejamento da política do pré-sal a nível federal foi alinhar os objetivos dessa política com os mais gerais do Estado, que em geral possuem alguma ligação com o desenvolvimento do país, seja através da distribuição de renda ou através de políticas que aumentem os retornos das atividades econômicas do país, explorando o conteúdo local. Ocorre que o Estado dispõe de múltiplos instrumentos para alcançar esses objetivos, onde a indústria do petróleo é

¹⁹⁹ 1,59% do PIB em média ao longo da série.

apenas um dos mais atraentes por que oferece uma fabulosa renda extraordinária e por que sua viabilidade depende de uma imensa cadeia industrial, especialmente no contexto *offshore* brasileiro.

Neste diapasão, rendas minerais não são uma exclusividade do setor petróleo – estas existem na indústria de mineração e no setor energético - e é possível explorar o instrumento do conteúdo local em muitas áreas da infraestrutura, inclusive a nível estadual e municipal. Tem-se que, em uma análise suficientemente criteriosa, o escopo do que pode ser considerado na governança do pré-sal é também muito grande. Se alguns dos objetivos mais gerais do governo podem ser alcançados através de outras medidas, maior será a probabilidade de que seja viável a exploração do pré-sal por parte da Petrobras. É evidente que, como foi visto, recursos para o “equacionamento das dívidas sociais” nunca serão em demasia em face das gritantes desigualdades que existem no Brasil.

Do acima exposto tem-se que a política energética provavelmente constitui o “núcleo duro” da política do pré-sal. Não obstante, as políticas a ambiental, macroeconômica, externa, industrial, de comercialização, de recursos humanos, tecnológica, social, e de defesa, possuem uma ligação muito próxima com esse “núcleo duro”, uma vez que sem sua consecução os objetivos da política externa não serão atingidos. Em um campo de visão mais amplo situam-se os demais instrumentos dos quais o Estado dispõe para atingir seus objetivos mais gerais. Estes podem ou não ser considerados pelo tomador de decisões, muito embora pareça sensato concluir que contemplá-los traga importantes ganhos.

O fato da governança do pré-sal possuir um escopo potencialmente grande de instrumentos, do qual o Estado pode lançar mão para atingir seus objetivos mais gerais, significa também que este último pode engajar-se no fomento de outros tipos de governança (meta-governança), em linha com Jessop (2001). Uma opção é fornecer as condições para que a Petrobras aperfeiçoe suas capacidades de “*full-fledged oil company*”. Existe um tênue equilíbrio entre o objetivo de utilizar a companhia para alcançar objetivos sociais e sua atuação enquanto empresa capitalista maximizadora de eficiência de lucro. O segundo objetivo tem o potencial de facilitar o primeiro. “*Meta-governança*” (*steering*) significa, assim, facilitar a governança corporativa nos moldes capitalistas. Paradoxalmente, significa permitir um grau maior de “governança ao

reverso”, termo utilizado por Noreng (2011, p. 97). Isto é, significa permitir que os altos círculos da empresa tenham uma maior ascendência sobre a sua política de preços, até maior que altos escalões governamentais. O outro exemplo de “meta-governança” (*steering*) apresentado é em relação à possibilidade de que se criem *clusters* regionais de tecnologia e inovação em torno da atividade petrolífero, que poderiam possuir a governança de uma rede, por exemplo.

Como foi dito na introdução, a rigor a governança do pré-sal sob a partilha faz parte da governança do setor petróleo brasileiro como um todo. Ao longo do trabalho, procurou-se demonstrar que a maior parte dos principais problemas e soluções de governança analisados no caso da partilha são válidos também para o contrato de concessão. Em ambos os casos, há um papel muito destacado para as instituições estatais no que diz respeito à formulação e à coordenação das políticas públicas mencionadas. Essa convivência entre os dois marcos regulatórios pode inclusive persistir por décadas a fio, uma vez que os campos do pré-sal sob o contrato de concessão – por exemplo Lula – apenas recentemente começaram a serem explorados. Do meu ponto de vista, não há grandes indícios de que os dois marcos regulatórios não possam conviver em harmonia, principalmente por que a rigor são coordenados praticamente pelos mesmos órgãos estatais. Ademais, a experiência internacional mostra que as empresas de petróleo conseguem operar com os dois modelos. Adicionalmente, ao menos três possíveis cenários futuros podem ser construídos: (I) com a partilha, a Petrobras se tornará cada vez mais a empresa do pré-sal, uma vez que não terá financeiro para assumir outras áreas; (II) algumas das instituições criadas para a partilha, como a PPSA, podem não desempenhar algumas das funções inicialmente previstas, de forma que os dois marcos regulatórios se tornem cada vez mais parecidos; (III) a Petrobras pode deixar de ser a operador única se no futuro um governo com uma orientação mais liberal tenha a maioria no congresso.

Conforme se afirmou na introdução e no capítulo 4, se pretendeu abordar o tema da **interlocação** nesta conclusão, que é uma das mais importantes contribuições feitas por Diniz (1998b) ao conceito de governança. Essa análise é importante para saber em que termos a governança do pré-sal pensa o papel do Estado dentro de uma ótica não-ortodoxa: menos ou mais moderno. De fato, nas discussões mais contemporâneas sobre o papel do Estado desenvolvimentista, alguns autores ressaltam que a capacidade de interlocação do governo com o empresariado é fundamental para o desenvolvimento

econômico. É o caso, por exemplo, do bastante elogiado trabalho de Carlota Perez, como o demonstram Dutrénit e Vera-Cruz (2011, p. 121-3). Fine (2006) chega a conclusões parecidas, mas ressalta ainda que, ao discutir o papel do Estado no desenvolvimento, é necessário situar os contextos de classe, poder e conflito, em termos econômicos e políticos (ibidem, p. 115).

No caso do tema proposto, o argumento é de que na indústria de petróleo a interlocução deverá seguir padrões relativamente particulares. Como foi visto, em algumas das políticas analisadas há claros indícios de que o governo tem se engajado, através da interlocução, na busca de soluções para os problemas encontrados. Em termos relativos é o caso do conteúdo local, onde o governo tem buscado alguns compromissos com as petrolíferas. E, com elevada incidência, é o caso da política de licenciamento, onde, no âmbito do PROMINP, foram negociadas soluções que são cada vez mais satisfatórias. Não obstante, até bem pouco tempo atrás o mesmo não podia ser dito no caso da política preços dos derivados, que tem sido utilizado para compensar os aumentos da inflação. Como foi argumentado, haveria inclusive um déficit de “governança ao reverso”. Entretanto, há indícios de que a posse de Graça Foster na presidência da Petrobras representou ganhos à interlocução entre o governo e a Petrobras, um canal que em realidade sempre foi estreito. Da mesma forma, a realização de três rodadas de licitação em 2013 provavelmente é também resultado de uma interlocução maior entre a Presidência da República e o setor empresarial. Neste sentido, para o Entrevistado nº 10²⁰⁰, a Presidenta Dilma possuiria uma abordagem muito mais pragmática em relação ao setor produtivo do que seu antecessor. Segundo ele esse maior pragmatismo se refletiria mais, dentre outras dimensões, em relação à:

“questão da interlocução, do diálogo, do ouvir quais são os problemas, quais são as demandas, do saber discernir com mais realismo as demandas válidas e as que são justas. E, neste sentido, não sei se há um maior diálogo, mas talvez o diálogo seja mais efetivo. Talvez haja maior propensão a de fato escutar e refletir sobre as questões que são colocadas pelo setor produtivo. Talvez seja essa uma diferença mais marcante.”

Prosseguindo, na opinião do Entrevistado nº 10 a interlocução entre o governo e o setor privado e público petrolífero teve seu auge no governo FHC. Para demonstrar seu

²⁰⁰ A entrevista foi realizada no dia 15/02/2013.

ponto ele cita o contexto dos anos 1990, quando os preços do petróleo se encontravam bastante deprimidos, entre 10 e 15 dólares o barril, reduzindo significativamente o incentivo a investir em águas profundas. Segundo o Entrevistado nº 10, tal demanda foi prontamente acolhida pelo governo, que em 1999 criou o REPETRO para facilitar a importação temporária de equipamentos a serem utilizados na exploração e produção de petróleo e gás natural. Resumidamente, haveria uma grande disposição por parte do Governo Federal à época de facilitar a atuação do setor produtivo. Isso ocorreria em grande parte por que ambos compartilhavam ideias similares sobre política econômica, em geral muito liberais. Embora para o Entrevistado nº 10 o Governo Dilma seja muito mais pragmático do que seu antecessor em relação ao setor produtivo, para ele isso não significa que deixará de se aferrar a suas ideias mais desenvolvimentistas sobre a condução da política econômica. Assim, se de um lado o Governo Dilma pretende baixar os juros, fazer concessões de estradas, diminuir tarifas e fazer rodadas de concessão de campos de petróleo, por outro não deixará de lado as exigências de conteúdo local ou suas metas de investimentos sociais. Isso significa que algumas das demandas do setor privado seguirão sem ser atendidas. Embora as empresas privadas não tenham sido contempladas como possíveis operadoras do pré-sal sob o contrato de partilha, a interlocução – mais ou menos estreita - pode ter um impacto nas suas decisões de participar ou não dos consórcios da partilha. Quanto à Petrobras – que irá conduzir a exploração do pré-sal – a expectativa é que a interlocução se aperfeiçoe cada vez mais. Espera-se que, através desse diálogo, se alcance um meio-termo entre a oportunidade da Petrobras poder desempenhar seu potencial enquanto “*full-fledged oil company*” e seu compromisso com o desenvolvimento econômico e social do país.

Finalmente, em relação às empresas que efetivamente optarem por apresentar seus lances nas rodadas de licitação da partilha, uma hipótese é que a intensidade e efetividade da interlocução pode não ser um fator tão importante em função da existência de elevadas rendas petrolíferas e de baixos riscos políticos, exploratórios e comerciais. O Brasil é reconhecido como um país de regras estáveis e respeito aos contratos. Assim, a elevada renda petrolífera e a estabilidade política compensam uma eventual menor disposição de, ao longo do processo de interlocução, de ceder em alguns aspectos dos quais as petrolíferas em alguns casos não abdicariam. Tem-se que a renda – ou a taxa de retorno – importam para determinar se haverá ou não o que alguns chamam de “greve do capital”, quando quem detém o poder de investir não o faz

quando a taxa de retorno de investimentos produtivos não é satisfatória. Assim, a interlocução não precisa ser excessivamente plástica, de tal forma que o governo pode defender junto aos capitalistas alguns dos seus termos e metas. Em linha com Fine (2006, p. 115), percebe-se que no processo de elaboração dos termos e metas os contextos de classe, poder e conflito, em termos políticos e econômicos, foram considerados. Isso fica patente por que a governança do pré-sal não se propõe somente a “acertar os preços”, o que denotaria um tipo de regulação mais liberal. Por estabelecer como critério decisivo dos leilões a parte do óleo que cabe a União, a governança do pré-sal sob a partilha se propõe também a regular os fluxos e a divisão da renda petrolífera. É evidente que a avaliação e o posicionamento das empresas petrolíferas diante das decisões governamentais podem variar bastante. Isto é, a sensibilidade em relação a um eventual déficit de interlocução se traduz em decisões distintas. As NOCs chinesas, por exemplo, tem uma preocupação muito grande com a segurança energética, ao passo que as IOCs norte americanas se preocupam muito mais com a rentabilidade do negócio²⁰¹. De uma forma geral, apesar de todo um discurso da indústria de que falta ao Governo disposição a ceder em questões importante, uma possível interpretação é que as petrolíferas continuarão investindo maciçamente em E&P no Brasil, inclusive no pré-sal. Um claro indício disso é a recente criação da Associação de Empresas de Exploração e Produção de Petróleo e Gás – ABEP. Se de um lado as empresas participantes pretendem fortalecer seu poder de negociação reunindo-se em uma associação de classe, de outro parece claro que há um reconhecimento do potencial do negócio de E&P no Brasil.

No capítulo 1 afirmou-se, com base em Khan (2006, p. 2003), que a governança pode ser mais ou menos heterodoxa, de uma forma geral. Em relação ao papel do Estado, abordado nos parágrafos acima, viu-se que a governança do pré-sal lhe reserva não só um papel mais ativo, como também pensado em termos mais heterodoxos. Foi visto que um tratamento exaustivo de todas as políticas que dialogam com a energética remete a um tipo de governança em que o Estado exerce um grande papel enquanto planejador do desenvolvimento econômico e social. Se a governança fosse de um tipo mais liberal, não haveria uma necessidade muito grande de pensar a política industrial, e

²⁰¹ Para Labban (2009, p. 545), as IOCs foram muito mais influenciadas pela narrativa da “financeirização do petróleo”, sobretudo a partir dos anos 1980. Isto é, a estratégia dessas empresas em grande parte é norteada pelo imperativo de pagar dividendos aos acionistas. Assim, tendem a não embarcar em negócios incertos.

a Política Externa seria no máximo um acessório, pois as empresas venderiam seu próprio óleo no melhor estilo *laissez faire*. Entretanto, seria falacioso afirmar que a governança petrolífera mais liberal significa um papel menor para o Estado, já que esta atribui uma grande importância à política regulatória. Uma possível conclusão, em linha com as ideias mais heterodoxas, é que a importância do Estado não diminui nem sequer em Estados mais liberais. De fato, como mostra postagem de Vernengo (2013), nos Estados Unidos 7,3% da população economicamente ativa é composta de funcionários públicos. No Brasil esse percentual é de 5,1%.

A abordagem distributiva dessa governança, por ser tanto política quanto econômica nos termos de Codere (1976), é, também, claramente heterodoxa. Não se pretende que a sustentabilidade das receitas obtidas com o petróleo do pré-sal seja alcançada somente através de investimentos em bens de capitais. Pretende-se também redistribuir a renda petrolífera para gerar inclusão social, sobretudo sob a forma de investimentos em educação. Por outro lado, esses elementos heterodoxos convivem com alguns mais ortodoxos. Um exemplo disso foi encontrado no âmbito da política macroeconômica. Foi visto que a política de preços de derivados foi utilizada para atenuar a inflação no país, afetando a capacidade de investir da Petrobras. Ora, se o controle da inflação não fosse um objetivo perseguido de forma tão ferrenha a política de preços da Petrobras poderia ser muito mais favorável à companhia e à consecução de suas metas de investimento. Neste sentido, o uso de conceitos como “comunidades epistêmicas” (Haas, 1997) ou “convenções de desenvolvimento” (Erber, 2008) é crucial para entender como as ideias – heterodoxas ou ortodoxas - são absorvidas e utilizadas pelas instituições.

Outro objetivo dessa dissertação – ainda que tangencial - foi discutir em que medida as condições políticas facilitam ou dificultam a governança, em linha com Diniz (1995, 1996, 1998a, 1998b). Foi visto que (I) o conceito de governabilidade descreve as condições mais sistêmicas e políticas que embasam a ação governamental e, (II) governança e governabilidade são conceitos complementares. No que diz respeito à governabilidade, em algumas passagens dessa dissertação esta foi objeto de discussão. Na parte final do quarto capítulo foi visto que o imbróglio envolvendo a distribuição dos *royalties*, que se arrasta desde 2009, afetou o ritmo de exploração do pré-sal. Se fosse possível reunir as suficientes condições de governabilidade para aprová-la com maior antecedência, seria possível antecipar a extração do primeiro óleo do pré-sal sob a

partilha, com óbvias consequências positivas tanto para as políticas sociais quanto as industriais e macroeconômicas.

Outra possível interpretação é que as condições políticas podem ter desde o início influenciado a escolha pelo modelo da partilha. Os integrantes do então governo Lula podem ter tido a percepção de que era improvável conseguir alterar os instrumentos de tributação dos quais lançava mão o modelo de concessão – *royalties* e Participação Especial – sem que o processo de tramitação na Câmara desfigurasse a proposta governamental. Assim, a partilha pode ter sido sugerida como forma de centralizar uma maior parcela da renda nas mãos da União **sem** que sua destinação pudesse ser decidida pelo legislativo. Os *royalties* teriam continuado a existir – sem uma definição sobre sua destinação à época da votação da lei da partilha - como forma de garantir as necessárias condições de governabilidade para aprovação da lei. Do meu ponto de vista, há um antagonismo entre a posição que defende que a governança do pré-sal sob a partilha tem problemas desde o início por não ter resolvido a destinação dos royalties no momento de aprovação das leis que embasam o novo marco regulatório e aquela que argumenta que, em função das ausentes condições de governabilidade, era melhor postergar essa decisão para um momento posterior. Há de se ressaltar que, mesmo em democracias maduras e consolidadas, em muitas situações o intrincado jogo político não permite que se tome com facilidade decisões que parecem ser justas ou socialmente importantes.

Observou-se também que a concentração das receitas governamentais esteve acompanhada de uma concentração de poder na Presidência da República. Neste sentido, ressalta-se que não há uma garantia de sucesso em termos redistributivos ou de desenvolvimento econômico com a adoção do modelo da Partilha nas áreas do pré-sal, uma vez que não existe uma garantia de que os governantes tenham boas intenções. Ademais, como foi argumentado em trabalho anterior, teria sido possível emular algumas das características do modelo da partilha, como, por exemplo, o aumento da participação do governo ou o conteúdo local elevado, sem alterar o modelo (EBELING, 2012). Da mesma forma, algum mecanismo poderia ter sido pensado para garantir exclusividade à Petrobras nos campos do pré-sal sob o regime da concessão. Em suma, não há elementos para afirmar que o regime da partilha tenha sido a melhor opção.

Neste contexto de incertezas, uma possibilidade forte é que o sucesso da lei da Partilha esteja eventualmente atrelada ao tempo político. Como defende Singer (2012, p. 199), a estratégia lulista é associada a um “reformismo fraco”, onde as referidas políticas, embora tenham surtido importantes resultados – como a redução da pobreza e o acesso massivo ao consumo – ficaram aquém das suas possibilidades, principalmente em termos do ritmo de redução das desigualdades e de políticas educacionais e de saúde. Talvez o governo Dilma ponha bastante ênfase no gerenciamento de excelência do pré-sal. Ao fazê-lo, conseguirá extrair mais recursos para os necessários investimentos sociais, sobretudo em educação, quiçá livrando-se da pecha de “reformista fraca”.

Por último, gostaria de destacar em que medida penso que essa dissertação tenha contribuído, ainda que de forma bastante modesta, para a literatura das variedades de capitalismo e dos capitalismos comparados. Em primeiro lugar, foi proposto que há uma ligação entre a “governança” e as “complementariedades institucionais”. A bem sucedida atuação estatal fomenta a criação e a manutenção das primeiras. No caso dessa dissertação, procurou-se demonstrar que a governança criaria sinergias entre as políticas, aumentando uma o retorno da outra. Embora o ator central da governança petrolífera seja o Estado, esta não é uma variedade pura e estatista de capitalismo (SMEs), uma vez que algumas das suas formas de atuação são típicas de LMEs (agências reguladoras) e MMEs (política industrial). A governança petrolífera pode significar inclusive a “meta-governança” (*steering*) de outras formas de governança, como redes ou firmas. Argumentou-se também que o processo de criação de “complementariedades institucionais” é essencialmente aberto, dinâmico, resultante de pequenas e incrementais mudanças institucionais. Neste sentido, ainda estamos longe de uma “perfeição institucional”, que precisará ser construída de forma coletiva. Procurou-se enfatizar também que a literatura das variedades de capitalismo deve ter um olhar atento para o dissenso, o conflito, a assimetria de poder e para o bem-estar. Em última análise, para os elementos que são comuns ao capitalismo, e não divergentes. Neste sentido, foi valioso recorrer à teoria da regulação, que pensa de forma muito mais sofisticada do que a literatura das variedades de capitalismo a forma como o Estado regula os conflitos distributivos, compatibilizando-os com seus projetos de desenvolvimento econômico e social. Um passo muito importante rumo ao aperfeiçoamento institucional é melhorar significativamente os instrumentos de controle

democrático sobre o que é feito com as receitas do petróleo do pré-sal. Como mostram Cruz e Ribeiro (2009, p. 36), “a alocação dos tributos provenientes dos recursos naturais deve ser transparente, clara e com amplo controle, inclusive social (ibidem, p. 36)”, para que o petróleo constitua uma benção, não uma maldição. Por sua vez, Zalik (2012, p. 270)²⁰² argumenta que um elemento chave para que a redistribuição dos recursos ocorra em termos progressivos – e não regressivos - é o senso de propriedade sobre os recursos naturais. Quanto mais inclusivo este for, mesmo em um regime mais liberal, maior o potencial de desenvolvimento econômico e social tendo como base a extração do recurso natural.

Como forma de concluir este trabalho, convém citar Robinson (1972): “ainda nos deparamos com o por vezes desconfortável predicamento de ter que pensar por conta própria” (ibidem, p.119, tradução livre).

²⁰² Para a autora isso contraria as simplificações da ortodoxia neoclássica, segundo a qual bastaria garantir os direitos de propriedade para que se desencadeasse um efeito do tipo “trickle-down” (2012, p. 281).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACIOLY, L.; PINTO, E.C.; CINTRA, M.A.M. China e Brasil: oportunidades e desafios. In.: LEÃO, R.P.F.; PINTO, E.C.; ACIOLY, L. (orgs.) A China na nova configuração global: impactos econômicos e políticos. Brasília: IPEA, 2011. pp. 307-350.

ACKERMANN, R. Pfadabhängigkeit, Institutionen und Regelreform. Tübingen: Mohr Siebeck, 2001.

A Contribuição do Setor Brasileiro de Petróleo, Gás e Biocombustíveis para o Desenvolvimento Sustentável no País - Instituto Brasileiro de Petróleo, Gás e Biocombustíveis - IBP. 2012.

ALMEIDA, E.F. A encruzilhada da política de precificação dos combustíveis no Brasil. In. Blog Infopetro. 2012. Disponível em <http://infopetro.wordpress.com>. Acesso em 30/11/2012.

_____. Política e Regulação do Downstream no Brasil: Uma reforma Necessária. In. Blog Infopetro. 2013. Disponível em <http://infopetro.wordpress.com/2013/03/04/politica-e-regulacao-do-downstream-no-brasil-uma-reforma-necessaria/>. Acesso em 15/03/2013.

ALMEIDA, E.F.; COIMBRA, V. Modelagem Econômica e Fiscal de Projetos Petrolíferos: Impacto do REPETRO sobre a Rentabilidade de Projetos. Texto para Discussão. 15/06/2012. Disponível em: http://www.gee.ie.ufrj.br/arquivos/publicacoes_ceed/TD_gee_ibp_001_2012_Almeida_Coimbra.pdf.

ALTVATER, E. Is there an Ecological Marxism? Texto preparado para a Universidade Virtual da Clacso, 2003.

_____. Marx neu entdecken. Hamburg: VSA Verlag, 2012.

ALVEAL, C. Os desbravadores: a Petrobrás e a construção do Brasil industrial. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1993.

_____. 50 anos da Petrobras: O Triunfo Real do Potencial Brasileiro. In.: BICALHO, R. (org.) Ensaio Sobre Política Energética. Rio de Janeiro: Editora Interciência, 2007. pp. 22-26

AMARAL, T.P. Abundância em petróleo. Uma comparação internacional considerando o cenário para o Brasil como exportador líquido. VI Jornada Científica da AB3E. Rio de Janeiro, 2012.

AMABLE, B. The diversity of modern capitalism. Oxford: Oxford University Press, 2003.

AMORIM, M.N. Definições e criação de novos modelos eficazes de prevenção, contingência e atendimento aos acidentes voltados, especificamente, para a exploração e produção de petróleo, oriundo da camada do Pré-Sal. Apresentação realizada em Audiência Pública Câmara dos Deputados, Brasília, 08 de maio de 2012

- AMSDEN, A. *Escape from empire*. Cambridge: MIT Press, 2007.
- ARRIGHI, G. *A ilusão do desenvolvimento*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- BARROS, P.B.; SCHUTTE, G.R.; PINTO, L.F.S. *Além da Autosuficiência: o Brasil como protagonista no setor energético*. IPEA. Texto para Discussão nº 1725, abril de 2012.
- BECKER, U. *Open systemness and contested reference frames and change. A reformulation of the varieties of capitalism theory*. *Socio-Economic Review*, n. 5, 2007, p. 261–286
- BECKERT, J. *Beyond the market: the social foundations of economic efficiency*. Princeton: Princeton University Press, 2002.
- BICALHO, R. *O pré-sal e o controle do Estado*. Blog Infopetro, 22/11/2010. Obtido em: <<http://infopetro.wordpress.com>> Acesso em: fev. 2012.
- BICALHO, R. *Política Energética e Política Externa: uma articulação necessária*. In.: BICALHO, R. (org.) *Ensaio Sobre Política Energética*. Rio de Janeiro: Editora Interciência, 2007. pp.36-41
- BOLDIZZONI, F. *The Poverty of Clio: resurrecting economic history*. Princeton: Princeton University Press, 2011
- BOND, P. *Politics of Climate Justice*. Scotsville: University of KwaZulu-Natal Press, 2012
- BOSCHI, R.R. *Instituições, trajetórias e desenvolvimento: uma discussão a partir da América Latina*. In.: BOSCHI, R.R. (org.) *Variedades de capitalismo, política e desenvolvimento na América Latina*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011. pp. 7-30
- BOYER, R. *How and Why Capitalisms Differ*. MPIfG Discussion Paper 05/4, 2005. Disponível em http://www.mpifg.de/pu/dp09-13_de.asp.
- _____. *Teoria da Regulação*. São Paulo: Estação Liberdade, 2009.
- BRESSER-PEREIRA, L.C. *From Old to New Developmentalism in Latin America*. In: OCAMPO, J.A. (org.). *Handbook of Latin America Economics*. Oxford: Oxford University Press, 2009.
- _____. *Do antigo ao novo desenvolvimentismo na América Latina*. Escola de Economia de São Paulo, Textos para Discussão nº 274, Novembro de 2010.
- BRIDGE, G.; LE BILLON, P. *Oil*. Cambridge: Polity, 2012.
- BRITO, T.L.F.; DOS SANTOS, E.M.; ROUSSEAU, I.; NAVA, P.C. *A dialética da segurança energética e a interpedenência das nações*. In.: MONIÉ, F.; BINSZTOK, J. (org.) *Geografia e geopolítica do petróleo*. Rio de Janeiro: Mauadx, 2012. p.15-50.
- BRUNNSCHWEILER, C.; BULTE, E. *The Resource Curse Revisited and Revised: A Tale of Paradoxes and Red Herrings*. *Journal of Environmental Economics and Management*. vol. 55, n. 3, maio de 2008, p. 248–264

BRUSTOLIN, V.M. Abrindo a caixa-preta: o desafio da transparência dos gastos militares no Brasil. 2009. 205 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) - Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2009.

BURKETT, P. *Marxism and Ecological Economics*. Leiden: Brill, 2006.

BUSCH, A. *Wirtschaftsmacht Brasilien*. München: Karl Hanser Verlag, 2009

CALIXTO, E. Contribuições para plano de contingência para derramamento de petróleo e derivados no Brasil. 2011. 301 f. Tese (Doutorado em Planejamento Energético) – COPPE Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2011.

CAMARGO, J. *Cartas a um jovem petroleiro*. Rio de Janeiro: Campus, 2013.

CAPPELEN, A.; MJOSET, L. Can Norway Be a Role Model for Natural Resource Abundant Countries? UNU-WIDER Research Paper No. 2009/23, abril de 2009.

CASELLI, B.C. Redesenho institucional e arranjos contratuais: uma análise da regulação e da indústria de petróleo e gás natural no *upstream* brasileiro. 212. 154 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2012.

CHANG, H.J; EVANS, P. The Role of Institutions in Economic Change. Paper apresentado para os encontros do "The Other Canon Group". Veneza, Itália, 4 a 13 de Janeiro de 2000 e Oslo, Noruega, 6-15 de Agosto de 2000.

CHANG, H.J. *Chutando a Escada: A estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: UNESP, 2004.

_____. *Maus Samaritanos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

_____. Hamlet without the Prince of Denmark: How development has disappeared from today's 'development' discourse. In.: KHAN, S.; CHRISTIANSEN, J. (orgs.). *Towards New Developmentalism: Market as Means rather than Master*. Abingdon: Routledge, 2010.

CODERE, H. Verteilungsmodus und Gesellschaftsform. In.: SCHLICHT, E. *Einführung in die Verteilungstheorie*. Hamburg: Rowohlt, 1976. pp.73-84

COLOMER, M.; TAVARES, A. Precificação de Combustíveis no Brasil e as Barreiras ao Investimento. Working Paper. 2012. Disponível em: <http://www.gee.ie.ufrj.br/convenios/ceee>

CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA ENERGÉTICA. Memória da 24ª Reunião Ordinária. 26 de Junho de 2012. 5p.

CROUCH, C. *Capitalist Diversity and Change: Recombinant Governance and Institutional Entrepreneurs*. New York: Oxford University Press, 2005.

_____. Typologies of Capitalism. In: HANCKÉ, B. (org). *Debating Varieties of Capitalism*. New York: Oxford University Press, 2009. p. 75-94

_____. *The Strange Non-Death of Neoliberalism*. Cambridge: Polity, 2011.

CROUCH, C.; STREECK, W. Introduction: the future of capitalist diversity. In.: CROUCH, C.; STREECK, W. *Political Economy of modern capitalism: mapping convergence and diversity*. London: Sage, 2000. p.1-18

CRUZ, B.O.; RIBEIRO, M.B. Sobre Maldições e Bênçãos: é possível gerir recursos naturais de forma sustentável? Uma análise sobre os royalties e as compensações financeiras no Brasil. IPEA. Texto para Discussão nº 1412, julho de 2009.

CUMBERS, A. North Sea Oil, the State and Divergent Development in the United Kingdom and Norway. In.: MCNEISH, J-A.; LOGAN, O. *Flammable Societies*. London: Pluto Press, 2012. pp.221-242.

DA SILVA, E.C.G.; SPÉCIE, P.; VITALE, D. Um novo arranjo institucional para a política externa brasileira. Textos para discussão CEPAL – IPEA, Brasília, 2010.

DELGADO, F. A inserção do Brasil na geopolítica internacional do petróleo. Rio de Janeiro: Multifoco, 2010.

DE OLIVEIRA, J.A.P. Understanding organizational and institutional changes for management of environmental affairs in the Brazilian petroleum sector. *Utilities Policy* nº. 11, 2003, pp.113–121

DERANIYAGALA, S.; FINE, B. Kicking away the logic: Free trade is neither the question nor the answer for development. In.: K.S., J.; FINE, B. *The New Development Economics: after the Washington Consensus*. London: Zed Books, 2006. pp. 46-67

DI MUZIO, T. The crisis of petro-market civilization: the past as prologue? In.: GILL, S. (ed.) *Global Crises and the Crisis of Global Leadership*. New York: Cambridge University Press, 2012. pp.73-88

DINIZ, E. Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos anos 90. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 38. Nº 3. 1995. pp. 385-415.

_____. Governabilidade, governance e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. *Revista do Serviço Público/Fundação Escola Nacional de Administração Pública*, vol. 1, nº 1, mai-ago/1996.

_____. Uma perspectiva analítica para a reforma do Estado. *Lua Nova*, no. 43, São Paulo, 1998a.

_____. Governabilidade e democracia. In.: RUA, M.G.; CARVALHO, M.I.V. (orgs.) *O estudo da política*. Brasília: Paralelo 15, 1998b. pp.261-290

_____. O Pós-Consenso de Washington: globalização, Estado e governabilidade reexaminados. In: Diniz, Eli (org) *Globalização, Estado e Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

_____. Estado, globalização e desenvolvimento em contexto pós-neoliberal: retomando um antigo debate. In.: LEOPOLDI, M.A.P.; MANCUSO, W.P.; IGLECIAS, W. Estado, empresariado e desenvolvimento no Brasil. São Paulo: Editora de Cultura, 2010a. P. 37-58

_____. Estado, Variedades de Capitalismo e Desenvolvimento em Países Emergentes. *Desenvolvimento em debate*. v.1, n.1, jan.-abril 2010b, p.7-27

_____. Depois do neoliberalismo. In.: BOSCHI, R.R. (org). Variedades de capitalismo, política e desenvolvimento na América Latina. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011. p. 31-55

DRECHSLER, W. Governance In and Of Techno-Economic Paradigm Shifts: Considerations For and From the Nanotechnology Surge. In.: DRECHSLER, W.; KATTEL, R.; REINERT, E.S. (eds.) *Techno-Economic Paradigms: Essays in Honour of Carlota Perez*. London: Tulika, 2011. pp.95-104.

DUTRÉNIL, G.; VERA-CRUZ, A.O. Innovation Policy and Incentives Structure: Learning from the Mexican Case. In.: DRECHSLER, W.; KATTEL, R.; REINERT, E.S. (eds.) *Techno-Economic Paradigms: Essays in Honour of Carlota Perez*. London: Tulika, 2011. pp.105-124.

EBBINGHAUS, B. Can Path Dependence Explain Institutional Change? Two Approaches Applied to Welfare State Reform. MPIfG Discussion Paper 05/2, 2005. Disponível em http://www.mpifg.de/pu/dp09-13_de.asp.

EBELING, F. (2012a) A Economia Política do Pré-Sal. Trabalho apresentado no XVII Encontro Nacional de Economia Política. Rio de Janeiro, junho de 2012. Disponível em <http://sep.org.br/artigos?conference=17&title=&author=Francisco+ebeling>.

_____. (2012b) Can non-deterministic path dependence explain the oil price revolution? Trabalho apresentado na XI Jornada Científica da AB3E. Rio de Janeiro, dezembro de 2012. Disponível em <http://www.ab3e.org.br/eventos/download/33>.

ERBER, F.S. As Convenções de Desenvolvimento no Brasil: um Ensaio de Economia Política. Artigo para o 5º Fórum de Economia da FGV-SP. Setembro de 2008.

EPE. Nota Técnica Cenários para Exportação de Etanol para os EUA. Nº EPE-DPG/2010, 3 de março de 2010.

EVANS, P. A tríplice aliança. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

_____. *Autonomia e parceria*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2001.

_____. Extending the 'Institutional' Turn. World Institute for Development Economics Research Paper n. 113, Outubro de 2006.

_____. In Search of the 21st Century Developmental State. The Centre for Global Political Economy. University of Sussex. UK. Working Paper Nº 4, 2008.

EVANS,P.; RUESCHMEYER, D.; SKOCPOL, T. *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

FALCÃO, A. Government authorities: the CNPE, the Ministry of Mines and Energy and the ANP. In.: PEREIRA, E. (ed.) *Brazilian Upstream Oil and Gas*. London: Globe Business Publishing, 2012. pp. 27-38

FELIPE, E.S. Mudanças institucionais e estratégias empresariais: a trajetória e o crescimento da Petrobras a partir da sua atuação no novo ambiente competitivo (1997-2000). 2010. 322 f. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2010.

FERNANDEZ Y FERNANDEZ, E.; MUSSO, B. Oportunidades e Desafios da Agenda de Competitividade para Construção de uma Política Industrial na Área de Petróleo: Propostas para um Novo Ciclo de Desenvolvimento Industrial. Trabalho apresentado no XXIII Fórum Nacional Visão de Brasil Desenvolvido para Participar da Competição do Século (China, Índia e Brasil). e “O Sentido da Vida”. Rio de Janeiro, 16 a 19 de maio de 2011

FINE, B. The New Development Economics. In.: K.S., J.; FINE, B. *The New Development Economics: after the Washington Consensus*. London: Zed Books, 2006. pp. 1-20

FINE, B.; MILONAKIS, D. *From Economics Imperialism to Freakonomics*. Routledge: Milton Park, 2009.

FLIGSTEIN, N. *The Architecture of Markets*. Princeton: Princeton University Press, 2001.

FIGUEREDO, M.O.N. Governanças petrolíferas num cenário de mudanças: o caso do México e da Venezuela. 2011. 142 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2011.

FIORI, J.L. O Brasil e a mudança mundial: espaços em disputa. In.: Castro, A.C.; Licha, A.; Pinto Jr. H.Q.; Saboia, J. (orgs.) *Brasil em desenvolvimento 2*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. p. 41-62

_____. Uma revolução intelectual. 2010a

_____. A miséria do novo desenvolvimentismo. 2010b

FRANKE, M. *Petróleo tem futuro no Brasil mas é preciso mudar*. Rio de Janeiro: McKlausen, 1993.

FRIEDMAN, T. The First Law of Petropolitics. *Foreign Policy*. vol.154; no.28, 2006.

FURTADO, A.T. Mudança Institucional e Política Industrial no Setor Petróleo. In.: BICALHO, R. (org.) *Ensaio Sobre Política Energética*. Rio de Janeiro: Editora Interciência, 2007. pp.18-21

GALBRAITH, J.K. *Capitalismo Americano*. São Paulo: Novo Século, 2009.

GALLAGHER, K.P.; IRWIN, A.; KOLESKI, K. The New Banks in Town: Chinese Finance in Latin America. *Inter-American Dialogue*, fevereiro de 2012.

GONZALEZ, G. An Eco-Marxist Analysis of Oil Depletion via Urban Sprawl. *Environmental Politics*, vol. 15, nº. 4, 515 – 531, agosto de 2006.

GUSTAFSON, B. Fossil Knowledge Networks: Industry Strategy, Public Culture and the Challenge for Critical Research. In.: MCNEISH, J.-A.; LOGAN, O. (orgs.) *Flammable Societies*. London: Pluto Press, 2012. pp.311-334

HAAS, P.M. *Knowledge, Power and International Policy Coordination*. Columbia: University of South Carolina Press, 1997.

HALL, P.; SOSKICE, D. An Introduction to Varieties of Capitalism. In. HALL, P. *Varieties of Capitalism*. New York: Oxford University Press, 2001.

_____. An Introduction to Varieties of Capitalism. In. HANCKÉ, B. (org). *Debating Varieties of Capitalism*. New York: Oxford University Press, 2009. p. 21- 74

HALL, P.; THELEN, P. Institutional Change in Varieties of Capitalism. In. HANCKÉ, B. (org). *Debating Varieties of Capitalism*. New York: Oxford University Press 2009. p. 251 - 273

HANCKÉ, B. Introducing the debate. In. HANCKÉ, B. (org). *Debating Varieties of Capitalism*. New York: Oxford University Press 2009. p. 1- 17

HANCKÉ, B. RHODES, M.; THATCHER, M. Beyond Varieties of Capitalism. In. HANCKÉ, B. (org). *Debating Varieties of Capitalism*. New York: Oxford University Press 2009. p. 273-300

HARVEY, D. *The Enigma of Capital*. New York: Oxford, 2010.

HAY, C., LISTER, M., MARSH, D. (eds.) *The State: Theories and Issues*. Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2005. p. 98-117

HÉMERY, D.; DEBEIR, J-C.; DELÉAGE, J-P. *Uma história da energia*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1986.

HERNANDEZ-PEREZ, A. Economics of oil regulation and the Brazilian reform: Some issues. *Energy Policy*, vol. 39, 2011, p.57-65

HEYES, J., LEWIS, P.C.; Clarke, I. Varieties of Capitalism, neoliberalism and the economic crisis of 2008-?' *Industrial Relations Journal*, vol. 43, nº 3, maio de 2012, pp.222-41

HILL, R.; MYATT, T. *The economics anti-textbook*. Blackpoint: Fernwood Publishing, 2010.

HIRSCH, J. *Teoria Materialista do Estado*. Rio de Janeiro: Revan, 2010.

HOBSBAWM, E.J. Rio de Janeiro: Editora Forense Universitária, 1979.

HOLLINGSWORTH, J.R. The institutional embeddness of American capitalism In.:CROUCH, C.; STREECK, W. *Political Economy of modern capitalism: mapping convergence and diversity*. London: Sage, 2000. p.133-200

HOLLINGSWORTH, J.R.; BOYER, R. Coordination of Economic Actors and Social Systems of Production. In: HOLLINGSWORTH, J.R.; BOYER, R. (orgs.) Contemporary Capitalism: the Embeddness of Institutions. New York: Cambridge, Unibersity Press, 1997. p.1-48.

How unwieldy is your bureaucracy? VERNENGO, M. Naked Keynesianism, 14/01/2013. Disponível em: <http://nakedkeynesianism.blogspot.com.br/search?updated-max=2013-02-19T08:03:00-07:00&max-results=8>.

IOOTTY, M.; et al. Projeto PIB: Perspectivas de Investimento em Energia: Documento Setorial Petróleo. Documento não editorado. Dezembro de 2008.

JACKSON, G.; DEEG, R. How Many Varieties of Capitalism? Comparing the Comparative Institutional Analyses of Capitalist Diversity. MPIfG Discussion Paper 06/2, 2006. Disponível em http://www.mpifg.de/pu/dp03-07_de.asp.

JESSOP, B. Bringing the State Back in (Yet Again): Reviews, Revisions, Rejections, and Redirections. Trabalho apresentado na IPSA Conference, Quebec, 2000.

_____. The Future of the Capitalist State. Cambridge: Polity, 2005.

JOHNSTON, D. International exploration economics, risk and contract analysis. Tulsa: PennWell, 2003.

JONES LUONG, P., WEINTHAL, E. Oil is not a curse. New York: Cambridge University Press, 2010.

KARL, T. L. The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States. Berkeley: University of California Press, 1997.

_____. The perils of the petro-state: Reflections on the paradox of plenty, Journal of International Affairs; primavera de 1999, vol. 53, n. 11, pg. 31

KATTEL, R.; DRECHSLER, W.; REINERT, E.S. Introduction: Carlota Perez and Evolutionary Economics. In: DRECHSLER, W.; KATTEL, R.; REINERT, E.S. (eds.) Techno-Economic Paradigms: Essasys in Honour of Carlota Perez. London: Tulika, 2011. pp. 1-18

KERSTENETZKY, C.L. O Estado do Bem-Estar Social na Idade da Razão. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

KHAN, M.H. The Capitalist Transformation. In: KWARME SUNDARAM, J.; REINERT, E.S. The Origins of Development Economics. London: Zed Books, 2005. pp. 69-80.

_____. Corruption and Governance. In: K.S., J.; FINE, B. The New Development Economics: after the Washington Consensus. London: Zed Books, 2006. pp. 220-221

KHELIL, C. Fiscal Systems for oil. Public Policy for the private sector. The World Bank note n. 46, maio de 1995.

- KNOWLES, S. Is Social Capital Part of the Institutions Continuum and is it a Deep Determinant of Development? UNU-WIDER Research Paper No. 2006/25, março de 2006.
- KUHN, T. Die Struktur wissenschaftlicher Revolutionen. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 2008.
- KWARME SUNDARAM, J.; REINERT, E.S. Introduction. In.: KWARME SUNDARAM, J.; REINERT, E.S. The Origins of Development Economics. London: Zed Books, 2005. pp. VII-XXII
- LABBAN, M. Oil in parallax: Scarcity, markets, and the financialization of accumulation. *Geoforum*, n. 41, p. 541–552, 2010.
- LANZARA, A.P. Estados de bem-estar e as dinâmicas do desenvolvimento social. In.: BOSCHI, R.R. (org). Variedades de capitalismo, política e desenvolvimento na América Latina. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011. p. 86-120
- LEE, J. China's Geostrategic Search for Oil. Center for Strategic and International Studies, The Washington Quarterly. Vol. 35, n.3, 2012. pp. 75-92
- LEFTWICH, A. States of development. Cambridge: Polity, 2001.
- LEITE, A.D. A Energia do Brasil. Rio de Janeiro: Campus, 2007.
- LEITE, P.S. O Brasil e a operação Sul-Sul em três momentos: os governos Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geizel e Luiz Inácio Lula da Silva. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.
- LEOPOLDI, M.A.P.; MANCUSO, W.P.; IGLECIAS, W. Estado, empresariado e desenvolvimento no Brasil: reflexões sobre o período pós-neoliberal. In.: LEOPOLDI, M.A.P.; MANCUSO, W.P.; IGLECIAS, W. Estado, empresariado e desenvolvimento no Brasil. São Paulo: Editora de Cultura, 2010. p. 15-33
- LIMA, H. Petróleo no Brasil: a situação, o modelo e a política atual. Rio de Janeiro: Synergia Editora, 2008.
- LISTER, M. MARSH, D. Conclusion. In.: HAY, C., LISTER, M., MARSH, D. (eds.) The State: Theories and Issues. Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2005. p. 248-260.
- LOHMANN, L. Carbon Trading: a critical conversation on climate change, privatisation and power. *Development Dialogue*, n. 48, Setembro 2006.
- LÜTZ, S. Governance in der politischen Ökonomie. MPIfG Discussion Paper 03/5, maio de 2003. Disponível em: http://www.mpifg.de/pu/dp03-07_de.asp.
- MAGDOFF, F.; FOSTER, J.B. What Every Environmentalist Needs to Know About Capitalism. Nova Iorque: Monthly Review Press, 2011.
- MARQUES, J.B.D. Nossa infantilidade de achar que Keynes não evoluiu. Plataforma SPE, ed.2, ano 1, 31 de janeiro de 2013. p.1
- MARTINEZ-ALIER, J. O Ecologismo dos Pobres. São Paulo: Editora Contexto, 2007.

MCNEISH, J.-A.; LOGAN, O. Conclusion: All Other Things Do Not Remain Equal. In.: MCNEISH, J.-A.; LOGAN, O. (orgs.) *Flammable Societies*. London: Pluto Press, 2012. pp.335-352

MEDEIROS, D.M. O etanol e o petróleo no processo de inserção internacional no Brasil no Governo Lula: II Simpósio de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Programa “San Tiago Dantas”. São Paulo, 2009.

MEDEIROS, C.A. Desenvolvimento econômico, heterogeneidade estrutural e distribuição de renda no Brasil. Texto elaborado para a III Conferência Internacional da Rede de Estudos sobre o Desenvolvimento Celso Furtado, Repensar a Teoria do Desenvolvimento num Contexto de Globalização. Rio de Janeiro: UFRJ. Instituto de Economia, 4 a 6 de maio de 2004.

_____. Natural Resources Nationalism and Development Strategies. Paper apresentado na ESHET 2012 Conference, St. Petesburg, 17-19 de maio, 2012

MILONAKIS, D.; FINE, B. *From Political Economy to Economics*. London: Routledge, 2009.

MITCHELL, T. *Carbon Democracy*. New York: Verso, 2011.

Monitor IBP. IBP, ano IV, nº 10, outubro de 2012.

NADAL, A. *Macroeconomics for sustainability*. London: Zed Books, 2011.

NAZARETH, P.; SALLES, J.; QUINTANILHA, N. O Rio de Janeiro e o pré-sal: o novo marco regulatório e os impactos na finanças do estado e dos municípios. In: PIQUET, R. (org.). *Mar de Riqueza, Terra de Contrastes*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2011. p.179-218

NEWELL, P., PATERSON. M. *Climate Capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press: 2010.

NOBRE, M., AMAZONAS.M.C (org). *Desenvolvimento Sustentável*. Brasília: Edições Ibama, 2002.

NORENG, O. Brazil and Norway—Offshore Petroleum Experiences and Lessons. *The Journal of Energy and Development*. Vol. 35, nº 1, 2011. pp.78-99.

NORTH, D. Institutions. *The Journal of Economic Perspectives*, vol., 5 n. 1, p. 97–112, 1991.

O’DONELL, G.. *Democracia, agencia y estado*. Buenos Aires: Prometeo, 2010.

O’HARA, P.A. Political economy of climate change, ecological destruction and uneven development. *Ecological Economics*, nº 69, 2009. pp.223–234

PALMA, J.G. On the Discreet Charm of the (Rentier) Bourgeoisie: The Contradictory Nature of the Installation Period of a New Techno-Economic Paradigm. In.: DRESCHLER, W.; KATTEL, R.; REINERT, E.S. (eds.) *Techno-Economic Paradigms: Essays in Honour of Carlota Perez*. London: Tulika, 2011. pp. 307-332

Plano Decenal de Expansão de Energia 2020 / Ministério de Minas e Energia. Empresa de Pesquisa Energética. Brasília: MME/EPE, 2011

PECK, J.; THEODORE, N. Variegated Capitalism. *Progress in Human Geography*, n. 21, p. 731–772, 2007.

PEDROSA, L.F. Análise dos mecanismos de planejamento e resposta para incidentes com derramamento de óleo no mar: uma proposta de ação. 2012. 132 f. Dissertação (Mestrado em Ciências de Planejamento Energético) – COPPE, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

PEREZ, C. *Technological Revolutions and Financial Capital: The Dynamics of Bubbles and Golden Ages*. Cheltenham: Edward Elgar, 2003.

PIERSON, P. *Placing politics in time*. Princeton: Princeton University Press, 2004.

PIMENTEL, F. O fim da era do petróleo e a mudança do paradigma energético mundial. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2011.

PINTO JR., H.Q. A agenda de reformas no mercado de derivados de petróleo: os desafios do próximo governo. In.: BICALHO, R. (org). *Ensaio sobre política energética*. Rio de Janeiro: Interciências, 2007. pp.111-5

_____. The international oil market: a new geopolitical role for Brazil? *IBP Oil & Gas Monitor* n° 2, setembro de 2012. pp.3-4

PINTO JR., H. Q. (org.). *Economia da Energia*. Rio de Janeiro: Campus, 2007.

PINTO JR., H. Q.; IOOTTY, M. Perspectivas de Desenvolvimento do Setor Petróleo e Gás no Brasil. In: IPEA, *Infraestrutura Econômica no Brasil: diagnósticos e perspectivas para 2025*. Brasília: IPEA, 2010. l. 6, v. 1, cap. 3, p. 137-192.

PIQUET, R.; TERRA, D. A roda da fortuna: a indústria do petróleo e seus efeitos multiplicadores no Brasil. In.: PIQUET, R. (org.) *Mar de Riqueza, Terra de Contrastes*. Rio de Janeiro: Mauad, 2011. p. 11-48.

PLANO BRASIL MAIOR. Disponível em: <http://www.brasilmaior.mdic.gov.br>. Acesso em 18/01/2013.

Plano de Negócios 2012-2016. Petrobras, 2012. Disponível em: <http://www.investidorpetrobras.com.br/pt/plano-de-negocios/plano-de-negocios-2012-2016.htm>

Point of no return. Greenpeace, 2013. Disponível em: <http://www.greenpeace.org/international/Global/international/publications/climate/2013/PointOfNoReturn.pdf>

POLANYI, K. Reziprozität, Redistribution und Tausch. In.: SCHLICHT, E. *Einführung in die Verteilungstheorie*. Hamburg: Rowohlt, 1976. pp.66-72

PONTUSSON, J. Varieties and commonalities of capitalism. In. COATES, D. (ed), *Varieties of capitalism, varieties of approaches*. Basingstoke: Palgrave, 2005, pp. 163–88

PROGRAMA DE MOBILIZAÇÃO DA INDÚSTRIA NACIONAL. Disponível em: <http://www.prominp.com.br>. Acesso em 18/01/2013.

PRZEWORSKI, A. Estado e Economia no Capitalismo. Relume Dumará: Rio de Janeiro, 1995.

QUINTANS, L.C.P. Direito do Petróleo – Conteúdo Local. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 2010.

RAGHAVENDRA, S. Economics, Politics and Democracy in the Age of Credit-Rating Capitalism. *Economic & Political Weekly*, vol. XLVIII, nº 5, 02/02/2013. pp-34-38

RAPPEL, E. A Exploração Econômica do Pré-Sal e os Impactos sobre a Indústria Brasileira de Petróleo. In: PIQUET, R. (org.). *Mar de Riqueza, Terra de Contrastes*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2011. p. 49-78

REINERT, E.S. German Economics as Development Economics: From the thirty years' war to World War II. In.: K.S., J.; REINERT, E.S. *The Origins of Development Economics*. London: Zed Books, 2005. pp.48-68

_____. *How Rich Countries Got Rich ... and Why Poor Countries Stay Poor*. New York: Carroll & Graf Publishers, 2007.

REINERT, E.S.; REINERT, S.A. Mercantilism and Economic Development: schumpeterian dynamics, institution-building and international benchmarking. In.: K.S., J.; REINERT, E.S. *The Origins of Development Economics*. London: Zed Books, 2005. pp.1-24

REIS, C.F.B. Desenvolvimento econômico liderado por recursos naturais: uma revisão teórica e crítica da literatura. XVII Encontro da Sociedade Brasileira de Economia Política. Rio de Janeiro, 2012.

Relatório de Sustentabilidade. Petrobras, 2011. Disponível em: http://www.petrobras.com.br/rs2011/downloads/11_PET_miolo_sustentabilidadeONINGLES_Rm.pdf

ROBINSON, J. *Doktrinen der Wirtschaftswissenschaft*. München: C.H.Beck, 1972.

RODRIK. D. *The Globalization Paradox*. London: Norton, 2011.

_____. *The New Mercantilist Challenge*. Project Syndicate, 09/01/2013. Obtido em: <<http://www.project-syndicate.org/commentary/the-return-of-mercantilism-by-dani-rodrik>> Acesso em: jan. 2013.

ROS, J. The Pioneers of Development Economics and Modern Growth Theory. In.: KWARME SUNDARAM, J.; REINERT, E.S. *The Origins of Development Economics*. London: Zed Books, 2005. pp. 81-98.

ROSE, P. From Washington to Post-Washington Consensus: The Triumph of Human Capital. In.: KWARME SUNDARAM, J.; FINE, B. (eds.) *The New Development Economics*. London: Zed Books, 2006. pp.162-183.

SANTOS, R.M.N. *Petrobras en la política exterior del gobierno de Lula: una mirada desde la Economía Política Internacional*. 2009. 241 f. Dissertação (Mestrado em Relações e Negociações Internacionais) – Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO/Argentina) e Universidad de San Andrés em cooperação com a Universidad de Barcelona, Buenos Aires. 2009.

SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, E., FERRAREZI, E.. *Políticas Públicas: Coletânea*. Brasília: ENAP, 2006, p.21-42

SAUER, I.L.; MERCEDES, S.S.P. KIRCHNER, C.A.R.; VIEIRA, J.P.; JUHAS, J.L. Um novo modelo para o setor elétrico brasileiro. In.: SAUER, I.L; PINGUELLI ROSA, L. D'ARAUJO, R.P.; DE CARVALHO, J.F.; TERRY, L.A.; PRADO, L.T.S.; LOPES, J.E.G.. *A Reconstrução do setor elétrico brasileiro*. São Paulo: Paz e Terra, 2003. pp.13-202.

SCHMIDT, V. Institutionalism. In.: HAY, C., LISTER, M., MARSH, D. (eds.) *The State: Theories and Issues*. Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2005. p. 98-117

_____. *Bringing the State Back Into the Varieties of Capitalism And Discourse Back Into the Explanation of Change*. Program for the Study of Germany and Europe Working Paper Series 07.3, publicado em 2007.

_____. *Putting the political back into political economy by bringing the state back in yet again*. *World Politics*, julho de 2009.

SEN. A. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das letras, 2000.

SERÔA DA MOTTA, R. A Regulação das emissões de gases de efeito estufa no Brasil. In. SALGADO, L.H.; FIUZA, E. (org). *Marcos Regulatórios no Brasil: revendo o papel do Estado após a crise financeira*. Rio de Janeiro: Ipea, 2010. p. 307-325

_____. *A Política nacional sobre mudança do clima: aspectos regulatórios e de governança*. In. SERÔA DA MOTTA, R. (org). *Mudança do clima no Brasil : aspectos econômicos, sociais e regulatórios*. Brasília: Ipea, 2011. p. 31-42

SERÔA DA MOTTA, R.; MENDES, A.P.F. Custos de saúdes associados à poluição do ar no Brasil. *Pesq. Plan. Econ.*, v. 25, nº 1, abr. 1995.

SERRA, R.V. O Novo Marco Regulatório do Setor Petrolífero Brasileiro: Dádiva ou Maldição? In: PIQUET, R. (org.). *Mar de Riqueza, Terra de Contrastes*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2011. p.11-48

SERRANO, F. Acumulação e gasto improdutivo na economia do desenvolvimento. In.: FIORI, J.L.; MEDEIROS, C.A. (orgs.) *Polarização mundial e crescimento*. Petrópolis: Vozes, 2001. pp.165-2000

_____. *A Economia Americana, o Padrão Dólar Flexível e a Expansão Mundial nos Anos 2000*. In. FIORI, J.L.; Medeiros, C.; Serrano, F. *O Mito do Colapso do Poder Americano*. Rio de Janeiro: Record, 2008. p.71-172

SERRANO, F. SUMMA, R. A desaceleração rudimentar da economia brasileira desde 2011. *OIKOS*, vol 11, n. 2, 2012. pp.166-202

SHULTZ, J. *Seguindo a posta do dinheiro: um guia para monitorar orçamentos e receitas do petróleo e do gás natural*. New York: Open Society Institute, 2004.

SILVA, C.M.S. Reforma tributária: a CIDE e a variação de preços de combustíveis no Brasil. In.: BICALHO, R. (org). *Ensaio sobre política energética*. Rio de Janeiro: Interciências, 2007. pp.116-9

SINGER, A. Os sentidos do lulismo. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SKOCPOL, T. Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. In.: EVANS, P.; RUESCHMEYER, D.; SKOCPOL, T. Bringing the state back in. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

SOUSA, F.J.R. A Cessão Onerosa do pré-sal e a capitalização da Petrobras. Câmara dos Deputados. Estudo, fevereiro/2011.

STEVENS, P. Resource Nationalism and the Middle East. In.: ANDREWS-SPEED, P. International Competition for Resources. Dundee: Dundee University Press, 2008. p. 11-44

STIGLITZ, J. Freefall. New York: Norton, 2010.

_____. From Resource Curse to Blessing. Project Syndicate, 6/08/2012. Obtido em: < <http://www.project-syndicate.org/commentary/from-resource-curse-to-blessing-by-joseph-e--stiglitz>> Acesso em: fev. 2013.

STRANGE, S. The future of global capitalism. In.:CROUCH, C.; STREECK, W. Political Economy of modern capitalism: mapping convergence and diversity. London: Sage, 2000. p.182-191

STREECK, W.. Re-Forming Capitalism. New York: Oxford University Press, 2009.

_____. Institutions in History Bringing Capitalism Back In. MPIfG Discussion Paper 09/08, 2010b. Disponível em http://www.mpifg.de/pu/dp09-13_de.asp

_____. E Pluribus Unum? Varieties and Commonalities of Capitalism. MPIfG Discussion Paper 10/12, 2010a. Disponível em http://www.mpifg.de/pu/dp09-13_de.asp.

_____. Taking Capitalism Seriously: Toward an Institutional Approach to Contemporary Political Economy. MPIfG Discussion Paper 10/15, 2010b. Disponível em http://www.mpifg.de/pu/dp09-13_de.asp.

STREECK, W. Skills and Politics: General and Specific. MPIfG Discussion Paper 11/1, 2011. Disponível em http://www.mpifg.de/pu/dp09-13_de.asp.

STREECK, W.; THELEN, K. Institutional Change in Advanced Political Economies. In. HANCKÉ, B. (org). Debating Varieties of Capitalism. New York: Oxford University Press 2009. p. 95-131

SZENTES, T. Development in the History of Economics. In.: KWARME SUNDARAM, J.; REINERT, E.S. The Origins of Development Economics. London: Zed Books, 2005. pp.146-158.

TEECE, D.; PISANO, G. The Dynamic Capabilities of Firms. In.: Oxford University Press Industrial and Corporate Change, Vol,3, No, 3., 2003;

TEIXEIRA, I.M.V. O Uso da Avaliação Ambiental Estratégica no Planejamento da Oferta de Blocos para Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural no Brasil: uma proposta. 2008. 302 f. Tese (Doutorado em Planejamento Energético) – COPPE Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2008

The Green Investment Report. World Economic Forum, 2013. Disponível em: <http://reports.weforum.org/green-investing-2013/green-investment-current-flows-and-future-needs/>

TOLMASQUIM, M.T., PINTO JR., H.Q. (orgs.) Marcos regulatórios da indústria mundial do petróleo. Rio de Janeiro: Synergia, 2011.

URRY, J. Societies beyond oil. Zed Books: London, 2013.

VAN DER PIJL, K. A Survey of Global Political Economy. Centre for Global Political Economy - University of Sussex. Versão 2.1, Outubro de 2009.

VAN DER PLOEG, F. Macroeconomics of sustainability transitions: Second-best climate policy, Green Paradox, and renewables subsidies. Environmental Innovation and Societal Transitions, v.1, p. 130-134, 2011.

VICTOR, P. Managing Without Growth. Cheltenham: Edward Elgar, 2008.

VIEGAS, T. Vai faltar combustível no Brasil? In: Blog Infopetro. 2012. Available on <http://infopetro.wordpress.com>. Access in 30/11/2012.

VAN WAEYENBERGE, E. From Washington to Post-Washington Consensus: Illusions of Development. In.: K.S., J.; FINE, B. The New Development Economics: after the Washington Consensus. London: Zed Books, 2006. pp. 21-45

WALLERSTEIN. I. Historical Capitalism. London: Verso, 2011.

WEISS, L. The State in the Economy: Neoliberal or Neoactivist? In.: MORGAN, G.; CAMBELL, J.; CROUCH, C.; KRISTENSEN, P.H.; PEDERSEN, O.K.; WHITLEY, R. The Oxford Handbook of Comparative Institutional Analysis. Oxford: Oxford University Press, 2010.

World Energy Outlook 2012, Agência Internacional de Energia, 2012.

YOUNG, C.E.F.; LUSTOSA, M.C.J. Meio Ambiente e competitividade na indústria brasileira. Revista de Economia Contemporânea, 5 (especial): 231-259, 2001.

ZALIK, A. The Race to the Bottom and the Demise of the Landlord: The Struggle over Petroleum Revenues Historically and Comparatively. In.: MCNEISH, J.-A.; LOGAN, O. (orgs.) Flammable Societies. London: Pluto Press, 2012. pp. 267-286

Legislação

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Resolução 4.009, de 14/9/2011. Altera a Resolução nº 3.759, de 9 de julho de 2009, para estender o prazo de contratação das operações, alocar os limites passíveis de subvenção econômica pela União em financiamentos concedidos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e pela Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), ampliar a relação de beneficiários dessas operações, entre outras alterações. Lex: Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, 2010. Disponível em <

<http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/normativo.asp?tipo=res&ano=2011&numero=4009> >. Acesso em 18 jan. 2013.

BRASIL. Lei n.º 9.478, de 6 de agosto de 1997. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Lex: Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, 1998. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9478.htm>. Acesso em 25 fev. 2012.

_____. Resolução Conama nº 238, de 22 de dezembro de 1997. Regulamenta os aspectos de licenciamento ambiental estabelecidos na Política Nacional do Meio Ambient. Lex: Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, 1997. Disponível em < <http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=237e>">. Acesso em 24 fev. 2013.

_____. Lei no. 9.966, de 28 de abril de 2000. Dispõe sobre a prevenção, o controle e a fiscalização da poluição causada por lançamento de óleo e outras substâncias nocivas ou perigosas em águas sob jurisdição nacional e dá outras providências. Lex: Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, 2010. Disponível em < <http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=366>>. Acesso em 18 jan. 2013.

_____. Decreto nº 3.520, de 21 de junho de 2000. Dispõe sobre a estrutura e o funcionamento do Conselho Nacional de Política Energética - CNPE e dá outras providências.. Lex: Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, 2000. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3520.htm>. Acesso em 24 fev. 2013.

_____. Resolução Conama nº 293, de 12 de dezembro de 2001. Dispõe sobre o conteúdo mínimo do Plano de Emergência Individual para incidentes de poluição por óleo originados em portos organizados, instalações portuárias ou terminais, dutos, plataformas, bem como suas respectivas instalações de apoio, e orienta a sua elaboração.. Lex: Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, 2001. Disponível em < <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res01/res29301.html>">. Acesso em 24 fev. 2013.

_____. Decreto nº 5.979, de 6 de dezembro de 2006. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério das Relações Exteriores, e dá outras providências. Lex: Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, 2006. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/Decreto/D5979.htm>. Acesso em 24 fev. 2013.

_____. Resolução Conama nº 398, de 11 de junho de 2008. Dispõe sobre o conteúdo mínimo do Plano de Emergência Individual para incidentes de poluição por óleo em águas sob jurisdição nacional, originados em portos organizados, instalações

portuárias, terminais, dutos, sondas terrestres, plataformas e suas instalações de apoio, refinarias, estaleiros, marinas, clubes náuticos e instalações similares, e orienta a sua elaboração. Lex: Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, 2008. Disponível em < <http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=575>>. Acesso em 24 fev. 2013.

_____. Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências.. Lex: Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, 2009. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112187.htm>. Acesso em 18 jan. 2013.

_____. Decreto nº 7.304, de 22 de setembro de 2010. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério das Relações Exteriores, e dá outras providências. Lex: Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, 2010. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7304.htm#art6>. Acesso em 24 fev. 2013.

_____. Lei nº 12.276, de 30 de junho de 2010. Autoriza a União a ceder onerosamente à Petróleo Brasileiro S.A. - PETROBRAS o exercício das atividades de pesquisa e lavra de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos de que trata o inciso I do art. 177 da Constituição Federal, e dá outras providências.. Lex: Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, 2010. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Lei/L12276.htm>. Acesso em 25 fev. 2012.

_____. Lei nº 12.304, de 2 de agosto de 2010. Autoriza o Poder Executivo a criar a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. - Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA) e dá outras providências. Lex: Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, 2010. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12304.htm>. Acesso em 25 fev. 2012.

_____. Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010. Dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas; cria o Fundo Social - FS e dispõe sobre sua estrutura e fontes de recursos; altera dispositivos da Lei no 9.478, de 6 de agosto de 1997; e dá outras providências. Lex: Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, 2010. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12351.htm>. Acesso em 25 fev. 2012.

_____. Decreto nº 7.557, de 26 de agosto de 2011. Altera o Decreto no 7.304, de 22 de setembro de 2010, que dispõe sobre a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério das

Relações Exteriores.. Lex: Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, 2011. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7557.htm>. Acesso em 24 fev. 2013.

MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. Portaria Interministerial MME/MMA N° 198, de 5.4.2012. Lex: Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, 2012. Disponível em <[http://nxt.anp.gov.br/NXT/gateway.dll/leg/folder_portarias/portarias_interm/2012/pinterm%20198%20-%202012.xml?fn=document-frameset.htm\\$f=templates\\$3.0.>](http://nxt.anp.gov.br/NXT/gateway.dll/leg/folder_portarias/portarias_interm/2012/pinterm%20198%20-%202012.xml?fn=document-frameset.htm$f=templates$3.0.>)>. Acesso em 24 fev. 2013.

Textos publicados em jornais e revistas

BELUZZO, L.G.; DE ALMEIDA, J.G. Muito Barulho por nada. Carta Capital, no.731, 16 de janeiro de 2013. pp. 20-21.

Coluna “Negócios & Cia”. O Globo, 23/02/2012.

Conteúdo eficiente. KUPFER, D. Valor Econômico, 14/01/2013.

Conteúdo Local em revista. Revista Brasil Energia Petróleo e Gás, n° 387, fevereiro de 2013. pp.51-53

Copom projeta reajuste de 5% no preço da gasolina em 2013. Agência Brasil de Notícias, 24/01/2013. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2013-01-24/copom-projeta-reajuste-de-5-no-preco-da-gasolina-em-2013>.

Decreto que cria comissão interministerial do pré-sal está no Diário Oficial. Agência Brasil de Notícias, 18/07/2008. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2008-07-18/decreto-que-cria-comissao-interministerial-do-pre-sal-esta-no-diario-oficial>.

Desoneração da cesta básica deverá tirar 0,40 p.p. do IPCA no curto prazo. Destaque Expresso Bradesco. 11 de março de 2013.

Dilma e o submarino nuclear. O pré-sal é nosso! Conversa Afiada. 01/03/2013. Disponível em: <http://www.conversaafiada.com.br/tv-afiada/2013/03/01/dilma-e-o-submarino-nuclear-o-pre-sal-e-nosso/>.

Dinheiro na mão é vendaval. Revista Carta Capital, n.727, pp. 36-7, Dez. 2012.

Equação Insustentável. Revista Carta Capital, 15/01/2013. Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/politica/equacao-insustentavel/>

Governo tenta atenuar impacto do reajuste da gasolina, que deve subir 7%. O Estado de São Paulo, 14/01/2013. Disponível em:

<http://economia.estadao.com.br/noticias/economia%20brasil,governo-tenta-atenuar-impacto-do-reajuste-da-gasolina-que-deve-subir-7,140634,0.htm>

Lobão anuncia realização da 11ª rodada em maio de 2013. Energia Hoje, 18/09/2012. Disponível em: <http://energiahoje.editorabrasilenergia.com/news/governo/politica-energetica/2012/09/lobao-anuncia-realizacao-da-11-rodada-em-maio-de-2013-450844.html>

Luiz Fux suspende apreciação do veto aos Royalties. Jornal do Brasil, 17/12/2012. Disponível em <http://www.jb.com.br/pais/noticias/2012/12/17/luiz-fux-suspende-apreciacao-do-veto-aos-royalties/>

Mantega fixa o primeiro leilão do pré-sal para 28 de novembro. Folha de São Paulo, 26/02/2013, p. 3.

Minério por escolas. Revista Carta Capital, ano XVIII, nº 736, 20/02/2013. pp.22-26.

MP destina 100% dos royalties de futuras concessões de petróleo para educação. Câmara Notícias, 04/12/2012. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/EDUCACAO-E-CULTURA/431713-MP-DESTINA-100-DOS-ROYALTIES-DE-FUTURAS-CONCESSOES-DE-PETROLEO-PARA-EDUCACAO.html>

O&G será 59% do investimento industrial, Brasil Energia, 19/4/2012.

O petróleo depois da festa. DIEGUEZ, C. Revista Piauí, n. 72, p. 30-37, Set. 2012.

Os novos mestres do universo. Carta Capital, ano XVII, nº 684, 15/02/2012. pp. 39-40

Petroleiros confirmam paralisação de 24 horas na quarta-feira. Valor Econômico, 24/09/2012. Disponível em: <http://economia.uol.com.br/ultimas-noticias/valor/2012/09/25/petroleiros-confirmam-paralisacao-de-24-horas-na-quarta-feira.jhtm>.

Petróleo encalacrado no pré-sal. DIEGUEZ, C. Revista Piauí, n. 28, Jan. 2009.

Plano de contingência em petróleo deve sair em breve, diz Ibama. UOL, 24/10/2012. Disponível em: <http://economia.uol.com.br/ultimas-noticias/valor/2012/10/24/plano-de-contingencia-em-petroleo-deve-sair-em-breve-diz-ibama.jhtm>

Política econômica está no rumo certo, dizem desenvolvimentistas. Valor Econômico, 08/01/2013. Disponível em: <http://hajoongchang.net/>

Reajuste nos preços da gasolina e do diesel. Fatos e dados, 29/01/2013. Disponível em: <http://fatosedados.blogspot.com.br/2013/01/29/reajuste-nos-precos-da-gasolina-e-do-diesel/>.

Vendas de combustíveis devem manter mesmo ritmo de crescimento neste ano, mas com retomada da demanda por etanol. Destaque Setorial – Bradesco: Combustíveis. 01 de fevereiro de 2013.

Entrevistas Realizadas

Entrevistado nº 1 – Helder Queiroz Pinto Junior - Diretor da ANP e Professor do Instituto de Economia da UFRJ - entrevista realizada em 29/11/2012.

Entrevistado nº 2 – Ildo Luís Sauer - Diretor do Instituto de Eletrotécnica da USP e Ex-Diretor de Gás e Energia da Petorbras - entrevista realizada em 21/11/2012.

Entrevistada nº 3 – Mariângela Rebuá de Andrade Simões - Embaixadora do Ministério de Relações Exteriores e Diretora do Departamento de Energia do Itamaraty - entrevista realizada em 27/11/2012.

Entrevistado nº 4 – Ernani Teixeira Torres Filho - Professor do Instituto de Economia da UFRJ e Ex-Diretor do BNDES - entrevista realizada em 9/11/2012.

Entrevistado nº 5 – Edmar Luiz Fagundes de Almeida - Professor do Instituto de Economia da UFRJ - entrevista realizada em 5/11/2012.

Entrevistado nº 6 – Eraldo Porto - Consultor Independente e Professor do IBP-Pós - entrevista realizada em 14/11/2012.

Entrevistado nº 7 – Jorge Camargo - Consultor Sênior da Statoil - entrevista realizada em 9/11/2012.

Entrevistado nº 8 – Marco Antônio Martins de Almeida - Secretário de Petróleo, Gás Natural e Combustíveis Renováveis do Ministério de Minas e Energia – entrevista realizada em 27/11/2012.

Entrevistado nº 9 – Carlos Henrique Abreu Mendes - Gerente de Meio Ambiente do Instituto Brasileiro de Petróleo e Gás Natural – entrevista realizada em 8/11/2012.

Entrevistado nº 10 – Felipe Augusto Dias - Assessor de Economia e Política Energética do Instituto Brasileiro de Petróleo e Gás Natural – entrevista realizada em 15/02/2013.