

## Petróleo e questão nacional – Estado e Capital no marco regulatório do pré-sal brasileiro

### **Resumo**

O artigo consiste na discussão de resultados parciais de pesquisa desenvolvida no âmbito de pós-graduação em Ciências Sociais. Trata-se de pesquisa que versa sobre a redefinição do marco regulatório na área de petróleo e gás no Brasil, cujo regime regulatório deixou de ser em 2010 o modelo de concessão e passou a ser regido pelos chamados contratos de partilha de produção. Tal alteração teve vistas à descoberta de petróleo na camada geológica do pré-sal, o que elevará o Brasil de importador desses hidrocarbonetos a país exportador de petróleo e derivados. Discute-se o papel do Estado, sua relação com as empresas do setor, e a questão federativa.

Palavras-Chave: Petróleo; Ciências Sociais; Pré-sal; Políticas Públicas.

### **Abstract**

The paper concerns in developing research outcomes discuss at Social Sciences Post-Graduate Program. This is a regulatory mark redefinition research on Oil and Gas academic field in Brazil, witch regulatory regime no longer, in 2010, concession exploration model, and has been subject to called sharing-product contracts. That change was seen to oil discovery at undersalt geological layer, which will raise from hydrocarbons importer to oil and derivate exporter. Discuss State's role, relation with sector firms, and federates dilemma.

Keywords: Oil & Gas; Social Scienses; Undersalt; Public Polices.

A pesquisa referente a esse artigo está em andamento, no âmbito do Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais na Unicamp (Brasil), no nível de doutorado. A pesquisa vem sendo executada a partir da percepção de atores, cenários e processos que atravessam a redefinição do marco regulatório na área de petróleo e gás no Brasil. A nova legislação, que institui o regime de partilha de produção, significa um maior controle exercido pelo Estado no processo de produção petrolífera. Tal processo, e mesmo tal alteração legal, são atravessados por forças políticas que ora defendem a manutenção (ou o retorno) ao regime de concessão, ora defendem arduamente o regime de partilha com espírito poderíamos chamar “neo-nacionalista”.

Esse texto, portanto, consistirá em ponderações tanto metodológicas quanto heurísticas sobre o tema de tais mudanças no marco regulatório. Investiga-se na pesquisa o regime de exploração de petróleo, tanto à luz da literatura especializada na área de análise de políticas governamentais, quanto uma recuperação da trajetória de alteração e consolidação das normas legais. A opção aqui pelas explicações que privilegiam o poder do capital tem a intenção mais de provocar um debate em torno do papel do Estado do que cair numa redução ou teleologia do problema. Olhar para o poder do capital (ou das empresas) é perceber a dinâmica que cerca a questão do petróleo no Brasil num difícil equilíbrio entre risco e recompensa.

O desafio colocado à pesquisa é responder o quanto que no empreendimento do pré-sal está o governo disposto a entrar em choque com os interesses das empresas. Existe controvérsia na literatura especializada sobre o alcance do papel do Estado frente aos interesses corporativos e empresariais, assim como o grau de autonomia de que goza, e isso se for (ou fosse) possível falar em tal autonomia relativa do Estado. Nesse ponto que a mudança do regime de exploração do gás e petróleo (de concessão para partilha) poderia refletir conflito ou consonância com interesses empresariais capitalistas,

nacionais e/ou internacionais. A entrada do Estado no empreendimento, em si mesma, já é prejuízo para as empresas, uma vez que terão que conviver com um imenso e faminto sócio. O governo de Lula/Dilma, de forte promoção de políticas sociais e afinada com a ideologia neo-desenvolvimentista, já contava com a receita do pré-sal para constituir um Fundo Social. Após as célebres manifestações de junho de 2013, foi votado no parlamento brasileiro, e aprovado nas duas casas do Congresso, projeto de lei que destina, dentro de 50% dos rendimentos do Fundo Social do pré-sal, 75% para a educação e 25% para a saúde. Ainda que Dilma Rousseff – e nisso estava afinada com a voz das ruas nas Manifestações de Junho – defendera que 100% desse montante fossem para a educação, não seria surpreendente que o texto que vem do Congresso Nacional seja sancionado pela presidência da república.

Sócio faminto, mas também forte. O outro termo da balança é o risco de tal exploração, imenso e agora dividido com o sócio público, particularmente com a Petrobrás. Cabe, então, a questão orientadora da pesquisa: interesses empresariais de relevância no processo produtivo e com influência política sobre a redefinição dos marcos regulatórios foram enfrentados (e derrotados) pelo governo petista, ao se promulgar o regime de partilha<sup>1</sup>? Ou cederam os anéis para não perder os dedos frente a tamanho risco de exploração? Afinal, estamos falando, em números aproximados, de 7.000 metros de águas profundas. Resolver essa difícil conta política de subtração riscos *versus* benefícios vem sendo a razão de ser da pesquisa.

A redefinição do marco regulatório vem com a lei federal 12.351/10, que altera a lei federal 9478/97, a então vigente célebre “Lei do Petróleo”. A nova lei altera também uma série de relações entre os entes federados no Brasil, isso porque estados não-

---

<sup>1</sup> O dilema explorado aqui fica entre o regime de concessão e o regime de partilha. Mas não são os únicos modelos praticados no mundo: existem também os regimes de contrato de serviço, e o regime de *joint-ventures*.

produtores querem participar de maneira mais significativa do produto gerado pela exploração no pré-sal, assim como o propósito acima citado da União tem em formar um fundo social proveniente dos rendimentos gerados pelos *royalties* que as empresas pagam ao estado pela produção petrolífera. Dessa maneira, e pelo bom entendimento da matéria, é que é importante ver o *antes* e o *depois* do momento da exploração, o que implica em falar do momento do pagamento dos *royalties* pela exploração desse recurso natural, cujo bem exclusivo é da União.

Mesmo sendo duas dimensões diferentes, a relação estado/empresas e a questão federativa, o regime de exploração do petróleo parece ser o lugar por onde esses dois mundos se encontram pela ponta. Também caberá à pesquisa esclarecer se partidos importam nesse processo político. O que é evidente é que o PT e a base aliada apoiam o regime de partilha, enquanto que a oposição – marcadamente, o PSDB e o DEM – defendem o regime de concessão. A oposição de extrema esquerda – entre eles, o Partido Socialista dos Trabalhadores Unificados (PSTU)<sup>2</sup>, Partido Socialismo e Liberdade (PSOL)<sup>3</sup>, Partido da Causa Operária (PCO)<sup>4</sup> – por seu lado perdeu completamente o bonde do debate dos marcos regulatórios do pré-sal, ao identificarem ingenuamente regime de partilha com privatização, e defenderem – tacitamente – a volta do monopólio estatal no setor. Cegados pela saudade do monopólio, os partidos da extrema esquerda brasileira não conseguiram compreender a diferenciação entre os regimes de concessão e partilha.

---

<sup>2</sup> Ver <http://www.pstu.org.br/node/8407>

<sup>3</sup> Ver <http://lucianagenro.com.br/2009/11/pre-sal-psol-defende-monopolio-estatal-do-petroleo/>

<sup>4</sup> Ver <http://www.pco.org.br/nacional/texto-da-partilha-do-pre-sal-e-aprovado-um-dos-maiores-roubos-contra-a-populacao/ibiz,j.html>

Ao que toca a questão federativa, a célebre ‘Emenda Ibsen’ certamente foi a proposta mais radical de alteração das regras do jogo. Foi derrubada *a posteriori*<sup>5</sup>, mas significou a polarização do debate, ao defender que não houvesse distinção entre entes federados produtores e não produtores na distribuição dos *royalties*.

Embora visite a questão federativa, a questão principal da pesquisa é a relação estado/empresas. O artigo segue com três seções. Na primeira, são apresentados dilemas econômicos e políticos da redefinição dos marcos regulatórios relativos ao pré-sal. No segundo, há uma contextualização do debate pertinente à análise de políticas públicas. Na terceira seção há uma discussão de resultados parciais da pesquisa.

### **1. Os dilemas recentes da redefinição dos marcos regulatórios do pré-sal.**

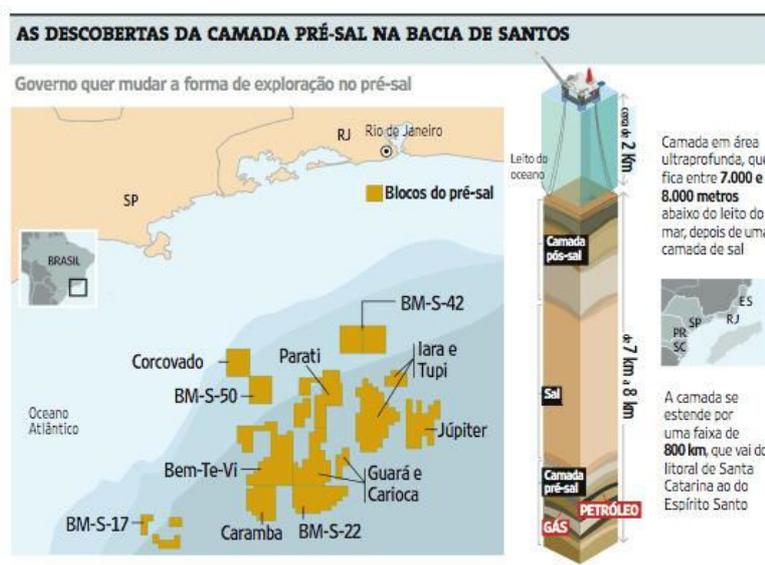
A redefinição dos marcos regulatórios do setor para o pré-sal se deram pela lei 12.351/10, que por sua vez alterou a lei 9.478/97. Consistiram numa nova normatização legal tanto sobre as condições de exploração e delimitação de áreas de exploração, fontes de recursos, e também criaram o Fundo Social. É interessante notar que o regime de partilha não anulou o regime de concessão onde ele existira, mas sim valerá para as áreas a serem licitadas no pré-sal, cuja primeira rodada licitatória está marcada para outubro deste ano. É preciso também notar que a lei 12.351/10 compete à exploração de petróleo, gás, e demais hidrocarbonetos, na área do pré-sal e nas chamadas áreas estratégicas, esta última definida no inciso V do art.2 da lei como “região de interesse para o desenvolvimento nacional, delimitada em ato do Poder Executivo”.

---

<sup>5</sup> Ver Mensagem Nº 707, de 22 de Dezembro de 2010, do gabinete da Presidência da República ao Senado Federal, disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Msg/VEP-707-10.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Msg/VEP-707-10.htm)

Ou seja, tanto o regime de concessão quanto o regime de partilha poderão coexistir (claro que em diferentes licitações), quanto ficará, na prática, ao sabor do poder executivo federal onde será um regime ou outro. Com relação à redistribuição dos *royalties*, o assunto ainda tramita na agenda governamental. A regulação atual da matéria está contida na lei 12.734/12 e define a participação dos entes federados tanto nos *royalties* quanto nas chamadas Participações Especiais<sup>6</sup>. Essa lei significou um meio termo entre a malograda Emenda Ibsen – vetada ainda quando Lula era presidente da república – e a força tremendamente conservadora dos entes federados produtores.

O “pré-sal” consiste em camada geológica depositária de combustível fóssil, e localiza-se a uma profundidade aproximada de 7.000 metros abaixo do substrato marinho, compreendida horizontalmente por 800 km de extensão, abrangendo do estado de Santa Catarina até Espírito Santo, passando por São Paulo e Rio de Janeiro, conforme figura.



Fonte: Folha on line, 03/08/2009, disponível em: <http://noticias.uol.com.br/bbc/2010/03/18/entenda-a-polemica-sobre-a-distribuicao-dos-royalties-do-petroleo.jhtm> (acessado em 27/06/2010)

<sup>6</sup> ‘Participações Especiais’ são uma sobretributação que a União cobra das empresas no caso de campos petrolíferos que considere de grande volume de produção ou rentabilidade. Essas Participações estão previstas e regulamentadas no art.50 da lei 9.478/97, embora algo dispersa sobre a alíquota praticada nos casos onde aparece, e sobre a noção de ‘campos de grande volume de produção ou rentabilidade’. Nesse artigo levarei em conta apenas a legislação sobre *royalties*.

O pré-sal na economia brasileira a muito é uma realidade. Entre 2008-2013 a produção do pré-sal bateu a casa dos 190 milhões de barris<sup>7</sup>. A exploração dessas áreas vem se dando numa cessão onerosa da União à Petrobrás, ou seja, existe uma dispensa de licitação, permitida através da lei 12.276/10, e sendo que a produção não pode exceder a 5 bilhões de barris excedentes de petróleo (ROCHA:2011,p.3). Tal medida já havia sido proposta através do projeto de lei 5.941/09, de iniciativa do poder executivo federal, depois convertida na referida lei, e com vistas a não desperdiçar rendas e recursos avistados com a descoberta do pré-sal.

### **1.1. Trajetória dos marcos regulatórios no Brasil na área de petróleo e gás.**

A história da regulação do setor no Brasil tem basicamente quatro fases. Ela começa em 1938 com a criação do Conselho Nacional do Petróleo, através do decreto-lei 395. O nascimento da exploração de petróleo no Brasil é permeado de controvérsias e disputas ao sabor nacionalista, possivelmente condicionadas pelo próprio clima “industrialista-desenvolvimentista” que se configurava progressivamente entre as décadas de 1930 e 1940 no Brasil.

A polêmica fundamental se deu em 1934, quando Victor Oppenheim, a serviço do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), elaborou parecer a respeito da possibilidade da existência de petróleo no município de Lobato, no estado da Bahia, acerca de possibilidade real sinalizada por Oscar Cordeiro e Manoel Inácio Bastos. O parecer negativo de Oppenheim produziu ampla controvérsia à época, e atrasou a descoberta da jazida de Lobato, o que se daria em janeiro de 1939, por força do esforço

---

<sup>7</sup> Ver <http://www.territorioeldorado.limao.com.br/noticias/not264776.shtm>.

político de Glycon de Paiva, Irnack Carvalho do Amaral, e Sílvio Fróes de Abreu. (FREIRE:2013, pp.3-4)

Essa primeira fase tem fim em 1953, com a promulgação da lei federal 2.004, que cria a Petrobrás S.A. (na forma de empresa pública em sociedade de economia mista público-privada) e estabelece o monopólio estatal no setor. Chama a atenção também o contraste entre a imensa campanha nacionalista em torno do petróleo nacional e sua própria escassez: o país viveu, até o fim do século XX, em absoluta dependência externa de petróleo. Quando foi criada, a Petrobrás assumiu os ativos do Conselho Nacional do Petróleo, o qual passou a servir como órgão regulador e técnico do setor.

O monopólio foi, até então, a fase mais longa na história da regulação da área de petróleo e gás no Brasil: começa em 1953, e só termina 44 anos depois, quando a lei federal 9.478/97, em seu artigo 83, revoga a lei 2.004/53 em integral teor. O período do monopólio coincidiu com o ciclo ideológico nacional-desenvolvimentista dos anos 1950/60, assim como com os planos econômicos para o desenvolvimento encampados pela ditadura militar (1964-1985). O monopólio estatal encontrou tanto no nacionalismo do período quanto na proteção à economia nacional dispensada pelos *policy-makers* do período, habitat natural e confortável a sua permanência.

Bastante diferente foi o contexto de seu fim, em 1997. Passados os anos 1980, a ‘década perdida’ da economia brasileira, caracterizada pela inflação galopante e pela crise da dívida, a década de 1990 foi marcada pela abertura comercial e financeira, e o combate à inflação. Não havia mais clima político ou econômico para o protecionismo, e os monopólios estatais estavam sob mira do governo. Em 1994 o Plano Real pôs termo à inflação inercial, e em 1995 o ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira anuncia um Plano Diretor para Reforma do Aparelho de Estado (PDRAE). O Plano tinha duas principais

linhas de força: solucionar a crise fiscal pela qual atravessava historicamente o Estado brasileiro, através das privatizações e quebra de monopólios oficiais; e a implantação de um paradigma gerencialista de administração pública, implementando um governo orientado a resultados.

É controverso na literatura especializada até que ponto tal reforma se materializou, em vista de seu alcance e perspectiva. Destarte a incompletude de tal reforma, a agenda das privatizações foi posta em marcha, não que sem intensos conflitos sociais e ideológicos. Possivelmente tais conflitos é quem não permitiram a privatização definitiva da Petrobrás – ao que pese que, enquanto sociedade de economia mista, a Petrobrás nunca sobrevivera inteiramente com dinheiro público. Uma novidade, porém, advinda com a lei 9.478/97 é que a Petrobrás não precisaria mais ter, obrigatoriamente, “cinquenta por cento mais um” de ações ordinárias da empresa junto ao poder público. E de fato a participação da União permanecera na casa dos 34%, voltando apenas a ter a maioria absoluta quando da descoberta do pré-sal em 2007 e a mega-capitalização da Petrobrás em 2012.

Essa terceira fase da história da regulação da área de petróleo e gás no Brasil, a fase do chamado regime de concessão, foi caracterizada pela retirada do protagonismo do Estado na economia, em consonância com o clima político da época. Existem discordâncias e controvérsias na literatura especializada acerca do ritmo e da natureza do processo de abertura econômica dos anos 1990. É verdade que, enquanto o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) manteve-se no governo federal, predominaram atores e ideias políticas neoliberais, destarte a contradição da ideologia com o nome da sigla desse partido.

O sucesso da abertura, do controle da inflação, e das privatizações, é caudatário principalmente do governo Fernando Henrique Cardoso – o qual havia sido ministro da fazenda de Itamar Franco e um dos ‘pais’ do Plano Real. No limite, pode-se dizer que o estrangulamento econômico pelo qual passava a economia brasileira fez da abertura econômica, e alguns diriam até da reforma do estado, processo historicamente necessário.

Nessa fase, o Estado brasileiro deixa de empreender o processo de desenvolvimento econômico e planificação, para retirar-se a uma condição de regulador da economia, cujo crescimento fora delegado às virtudes do livre mercado. Foi produto por excelência do período, também, o desemprego – haja vista a velocidade e a urgência da abertura – e a precarização do trabalho.

Ainda que o Brasil vivesse na década de 1990 um franco processo de abertura liberalizante, o setor energético continuou caracterizado como estratégico<sup>8</sup>. Em linhas gerais, pela lei 9.478/97 as jazidas de petróleo, gás, e hidrocarbonetos permaneceram como bens da União, conforme ainda é vigente pelo art.20, cap.II, da Constituição Federal brasileira, promulgada em 1988. Pelo regime de concessão, as jazidas podem ou não ser exploradas pela Petrobrás, que pode ou não participar de quaisquer consórcios. Por serem bens da União, sua exploração está condicionada a processo licitatório, de acordo com os termos da lei federal 8.666/93, e na modalidade leilão. Coube à Agência Nacional do Petróleo (ANP, atual “Agência Nacional do Petróleo, gás e biocombustíveis”), conduzir as licitações, assim como elaborar normas técnicas e exercer regulação no setor. Por ser licitação na modalidade leilão, vence o certame a empresa ou consórcio que se dispôr a pagar maior bônus de assinatura. Além disso, também deve *royalties* pelo uso do bem da União – no regime de concessão, 10%.

---

<sup>8</sup> Diferentemente, por exemplo, da mineração. Fato ilustrativo é o caso da conflituosa e controversa privatização da Companhia Vale do Rio Doce.

Em 2002, com a vitória do Partido dos Trabalhadores (PT) nas urnas com Lula da Silva à frente, o pêndulo político volta paulatinamente do abstencionismo do estado, para novamente o estatismo. É um movimento gradual e contraditório, e que tem muito de rupturas, mas também de continuidades. Ainda assim, pode-se dizer que a presença do Estado voltaria à cena econômica, assim como algumas importantes transformações em fazer a política.

Em novembro de 2007, a então descoberta do pré-sal parece ter catalisado essa tendência de retorno ao estatismo e ao protagonismo do Estado na economia. Conta – e muito – a ascensão de um pensamento neo-desenvolvimentista, o qual ganha mais espaço no segundo governo Lula e no primeiro mandato (e atual) da presidente Dilma Rousseff, apóstola e discípula do seu antecessor. A perspectiva de retornos altamente crescentes no pré-sal criaram no governo a expectativa de que valeria a pena assumir o risco, em vista da recompensa.

## **1.2. Concessão *versus* Partilha – a quem interessa o regime regulatório?**

Um risco que está ainda à altura do prêmio. A iniciativa positiva do governo do PT não deve responder diretamente à questão inicial da pesquisa. É interessante, inclusive, como o capital internacional criou expectativa com a exploração do pré-sal depois de estabelecido o regime de partilha<sup>9</sup>.

Detalhe esse que faz toda a diferença. Pois se a Petrobrás ou a ANP tinham condições de calcular corretamente o risco já em 2009, então o protagonismo do governo

---

<sup>9</sup> A primeira rodada de licitação no pré-sal estava prevista para novembro desse ano, e por iniciativa do governo foi adiada para outubro; o que, se não demonstra, pelo menos sugere demanda das empresas pela exploração no pré-sal.

vem de uma decisão ativa em aumentar a sua parte no bolo, e a presença das empresas seria, portanto, subserviente a ele.

Para citar um argumento ilustrativo de uma tradicional voz de oposição ao governo do PT, Pereira (2010) sugere que a transição do regime de concessão para o regime de partilha aumenta o controle do governo federal sobre o produto do pré-sal, uma vez que as jazidas continuam pertencentes à União – agora, também, sócia.

Outro aspecto importante é que no regime de partilha os custos são mais facilmente pagos ao Estado, porque em tal marco regulatório a parte dos *royalties* e participações podem ser pagas no correspondente ao percentual legal em barris de petróleo, e não em dinheiro, o que sugere ser de interesse das empresas, cujos custos poderão ser ressarcidos de maneira mais rápida. O fato da Petrobrás ainda ser a empresa majoritária em todos os consórcios também dificulta dizer o quanto essas empresas privadas estão de fato assumindo algum risco mais significativo.

O baixo risco para as empresas é o nó górdio da questão, quando se fala nas relações entre estado/empresas no regime regulatório. Isso porque se no regime de concessão as empresas (privadas, via de regra) assumem a parte substancial do risco, em troca de maior parte da recompensa. Por outro lado, no regime de partilha há divisão dos riscos e o Estado aumenta sua fração nos rendimentos, em detrimento das empresas. Lima (*op cit*) argumenta que o risco para as empresas no regime de partilha é exploratório. Ainda que seja assim, tal fato não coopera com o Estado brasileiro, uma vez que a Petrobrás assumiu a cruzada de explorar com segurança o pré-sal.

Ou seja, o regime de partilha é usualmente praticado quando o risco é baixo; inversamente, a regra é verdadeira para o regime de concessão. Teria sido adotado o

regime de partilha porque a Petrobrás sabia da baixa possibilidade de encontrar um ‘poço seco’ no pré-sal, e isso já em 2009? É uma das questões que exigem resposta.

Por outro lado, veículos de comunicação no exterior, como o jornal The New York Times<sup>10</sup>, expressam de maneira clara a antipatia americana em relação ao regime de partilha no Brasil. Entretanto, é verdade que a escolha por esse regime regulatório não impediu a vinda de empresas multinacionais para atuarem diretamente no pré-sal – como a Chevron, a BP, Schlumberger, ExxonMobil, Royal Dutch, entre outras – e com a Petrobrás como operadora das jazidas.

Pensando o Estado brasileiro como fiador do risco para as empresas, é importante também ressaltar que a mudança para o regime de partilha implica no controle operacional das jazidas pelo governo através da Petrobrás e da PPSA, o que também implica controle estatal no fluxo de produção. Esse é um elemento de fundamental importância porque pode significar uma garantia para as empresas de que a exploração do petróleo não vai causar uma valorização desequilibrada da moeda nacional em face ao dólar, situação conhecida como “doença holandesa”<sup>11</sup>.

Tal desequilíbrio cambial pode provocar desindustrialização no país, problema latente no caso do Brasil, ainda mais com a tendência mundial de valorização de *commodities*, o que vem prejudicando o parque industrial do país. Apesar de remoto, o risco que a doença holandesa oferece não é nulo, e é um dos fatores que mostram a necessidade de uma regulação mais forte no setor de petróleo e gás.

---

<sup>10</sup> [http://www.nytimes.com/2009/09/01/world/americas/01webbrazil.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2009/09/01/world/americas/01webbrazil.html?_r=0)

<sup>11</sup> para uma discussão mais completa do conceito, ver Nassif (2008)

### 1.3. Questão federativa e regime regulatório.

A alteração dos marcos regulatórios tiveram iniciativa do governo, que, em 2009, enviou ao Congresso Nacional quatro projetos de lei, dos quais um deles – o PL/5938 – trata do regime de partilha. Os outros três discorrem sobre: criação da empresa pública PPSA (PL/5939); criação do Fundo Social (PL/5940); e a capitalização da Petrobrás (PL/5941)<sup>12</sup>.

Dessa maneira, a relação entre os entes federados entra nesse mesmo movimento, e não deixa de ser irmão gêmeo do nosso problema metodológico central. Sergio Gabrielli, em agosto de 2011, quando ainda era presidente da Petrobrás, ponderou durante audiência pública no Senado que se o veto à emenda Ibsen caísse, colocaria em risco de morte a segurança jurídica, tanto em relação à confiança dos governos estaduais junto ao governo federal, quanto dos consórcios empresariais à União. Gabrielli argumentou que derrubando o veto

você terá duas "judicializações". Uma, da União, que vai dizer que não pode pagar mais do que recebe. E uma das concessionárias, que vão dizer: eu fiz um contrato com a União brasileira, através da ANP [Agência Nacional de Petróleo], que me dava certas condições e isso está sendo rompido. Notem o que acontece: se se derruba o veto, volta a valer a emenda que foi aprovada. A emenda que foi aprovada altera o passado. E ao alterar o passado, altera os contratos [já firmados]<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Embora não seja objeto desse *paper*, é importante ponderar que a lei 12.304/10 autorizou o governo a criar a PPSA, empresa pública que gerenciará os contratos no pré-sal, embora tal empresa apenas inicia suas atividades em 02 de agosto de 2013. A empresa começa como sociedade anônima de capital fechado, e contando com capital inicial de cinquenta milhões de reais (Ver [economia.estadao.com.br/noticia\\_imp.php?req=economia-brasil,governo-cria-estatal-para-gerir-contratos-do-pre-sal,160827,0.htm](http://economia.estadao.com.br/noticia_imp.php?req=economia-brasil,governo-cria-estatal-para-gerir-contratos-do-pre-sal,160827,0.htm)).

<sup>13</sup> Ver <http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2011/08/24/gabrielli-alerta-derrubada-de-veto-a-emenda-ibsen-provocara-guerra-judicial-no-setor-petrolifero>

O episódio mostra como as duas faces do processo se unem pela ponta, muito embora aconteçam em arenas diferentes. É o governo federal e a Petrobrás quem estão na intersecção desses dois conjuntos: o jogo federativo dos *royalties*, e a relação estado/empresas em torno da regulação que estipula contratos de partilha de produção no pré-sal. O governo federal quer e precisa organizar um fundo social do pré-sal, assim como encontrar um eixo dinâmico para o desenvolvimento. E nisso, as polêmicas recentes da votação da determinação legal dos *royalties* para a educação (75%) e saúde (25%), assim como a polêmica leitura que o governo divulga sobre mantém a inflação dentro da meta, fazem parte desse grande jogo, no qual a redefinição do marco regulatório do pré-sal tem papel crucial.

Para entender o dilema federativo dos *royalties* do pré-sal é necessário entender a organização político-territorial brasileira. O Brasil, desde a proclamação da república (1889) e a primeira Carta Constitucional (1892), é uma federação jurídica formada pelos entes federativos (ou ‘federados’): União, Estados, Distrito Federal, e Municípios. Destarte as vicissitudes, dilemas e singularidades da trajetória do federalismo no Brasil, e da qual conta-se com ampla literatura, nos governos que passaram pelas cinco Constituições seguintes a 1892 (1932, 1937, 1946, 1967, e 1989) a Federação brasileira foi marcada por dois pontos problemáticos: o grau de força dos Estados frente à União, sempre em evidente desequilíbrio, para mais ou para menos; e o problema fiscal crônico dos municípios<sup>14</sup>.

A Constituição de 1988 tanto reafirmou o Brasil enquanto Federação jurídica quanto primou por tentar fortalecer os municípios. Fato é que a Carta de 1988 eleva municípios e Distrito Federal a entes federados, talvez o único caso disso no mundo.

---

<sup>14</sup> O problema da penúria fiscal dos municípios é relatada com propriedade por Victor Nunes Leal, em diversas passagens do seu célebre *Coronelismo, Enxada e Voto*, cuja primeira edição é de 1949.

Tal inclinação criou ambiente favorável a um modelo regulatório de compensação financeira de entes federados onde a exploração do recurso acontece, ou se tal ente é atingido pelo processo de exploração. Tal compensação tem origem nos *royalties* que as empresas pagam para a União pelo uso de recursos naturais.

Os *royalties* consistem em pagamentos devidos a uma pessoa física ou jurídica pelo uso de propriedade exclusiva. No caso, as empresas pagam mensalmente *royalties* para a União, e em moeda do país. O petróleo, gás natural e demais hidrocarbonetos, dentro ou fora do pré-sal, são bens da União, e nisso encontra fundamento jurídico nos incisos V, VI, VII e IX do art. 20 da Constituição Federal. Assim, as empresas pagam *royalties* por essa exploração. No caso do petróleo do pré-sal encontrado tanto no mar territorial brasileiro, quanto na zona econômica exclusiva ou na plataforma continental, seus *royalties* vinham servindo como indenização aos municípios que participam diretamente da extração do óleo, no caso os municípios que recebem o óleo no continente. Tais entes aparecem na literatura especializada como “estados e municípios produtores” (quanto no continente) ou “estados e municípios confrontantes” (quando no mar).

Por outro lado, tal alegação por parte desses entes federados produtores esconde, em verdade, um forte desequilíbrio federativo. Se compararmos o pagamento de *royalties* (subtraindo-se as participações especiais) a municípios “produtores” é patente o abismo da arrecadação desses *royalties* com os não produtores.

Para entender tal redistribuição de recursos financeiros, é necessário entender como funcionam os repasses de recursos da União para os outros entes federativos. O inciso I do art.159 da Constituição Federal prevê que a União destine 48% do imposto de renda e do imposto sobre produtos industrializados, ambos impostos sob competência

constitucional da União, para o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e para o Fundo de Participação dos Estados (FPE)<sup>15</sup>. O repasse financeiro não é feito de maneira homogênea, mas sim os coeficientes de distribuição variam na razão direta da população, e na razão inversa da renda *per capita*. A ideia é que municípios e estados mais pobres e mais populosos possam receber mais.

As leis 9.478/97, 10.351/10, e 12.734/12 preveem a formação de um fundo especial para redistribuição dos *royalties* entre os entes federados, cujos critérios são os mesmos do FPM e FPE. Todavia, a regulação do setor no Brasil ainda prevê que se diferenciem entes federados produtores e não-produtores, como explicado acima. Desde a lei 2.004/53, em seu art.27, é prevista compensação financeira a entes produtores, sendo que a lei sofre alteração em 1957 (lei 3.257), 1985 (lei 7.453), 1986 (lei 7.525), e em 1989 (lei 7.990). O art.27 e toda a lei 2.004 de 1953 são revogadas em integral teor em face da lei 9.478/97, todavia a legislação brasileira ainda garante que entes federativos produtores recebam compensações financeiras pela produção de petróleo e gás dentro de seu território.

Tal diferenciação vinha acarretando, na primeira década do século XXI, em gritante disparidade nos repasses financeiros aos estados e municípios. Para se ter uma ideia, e descontando as Participações Especiais, no ano de 2009 o município de Campos dos Goytacazes, no estado do Rio de Janeiro, arrecadou R\$ 419.628.508,95, enquanto Santos, no litoral paulista, arrecadava R\$ 14.365,04<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> O Distrito Federal participa do FPE.

<sup>16</sup> Existe um levantamento contínuo do índice, mantido pelo Programa de Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades da Universidade Cândido Mendes, no Rio de Janeiro. As informações encontram-se em <http://inforoyalties.ucam-campos.br/>.

Assim, Estados ditos “não-produtores” vinham organizando-se politicamente em vista de uma reorganização desse modelo. De acordo com Matos (2010) os *royalties* eram então divididos entre os entes federados conforme tabela abaixo.

**Tabela 1 – Rateio de *royalties* entre entes federados.**

**Marco regulatório vigente desde 1997**

União	40%
Estados Produtores	22,5%
Municípios próximos à produção	22,5%
Estados e municípios não produtores	7,5%
Municípios afetados	7,5%

Pela proposta contida na ‘Emenda Ibsen’, 40% dos *royalties* ficariam com a União, e 60% com os demais entes federados, indiferentemente de serem ou não produtores. Os critérios de redistribuição seriam os mesmos do FPE e FPM. Tal proposta, embora sintética e consoante em relação aos anseios dos demais estados da federação, encontrou forte resistência.

Os governadores do Rio de Janeiro, Espírito Santo e, embora não com tanto entusiasmo, São Paulo, argumentam que existiria queda vertiginosa da arrecadação, comprometendo o orçamento de seus estados, num momento particularmente delicado: a corrida para cumprir metas de investimento em infra-estrutura para a Copa do Mundo da FIFA em 2014 e as Olimpíadas de 2016. De outro lado, governadores e parlamentares de Minas Gerais, Piauí e Mato Grosso defenderam calorosamente a “emenda Ibsen”, vendo nela chance de alavancarem o desenvolvimento de seus estados, e vencer o

problema da pobreza, da seca, e do desemprego, e perseguindo a utopia de verdadeiro equilíbrio federativo no Brasil<sup>17</sup>.

Sabendo que o apoio do governo seria insuficiente para sancionar a emenda, Ibsen Pinheiro incluiu no projeto de lei inciso que onerava a União por eventuais prejuízos que a emenda causasse ao orçamento dos entes produtores, o que o governo recusou publicamente<sup>18</sup>. Essa emenda chegou a ser aprovada na Câmara dos Deputados<sup>19</sup> e no Senado. Todavia, e pressionado pelos estados produtores, o poder executivo vetou o projeto de lei já no final do mandato do governo Lula.

Ao fim de 2009 o governo encaminhou uma proposta, fruto de um acordo com líderes de partidos na câmara, e governadores envolvidos na disputa pelos *royalties*. Pela proposta do governo, estados e municípios do resto da federação participariam de maneira mais significativa do rateio dos rendimentos do pré-sal, todavia sem recorrer a uma saída radical como a emenda Ibsen. A proposta pode ser visualizada abaixo<sup>20</sup>.

**Tabela 2 – proposta do governo apresentada em dez/2009**

União	20%
Estados produtores	26,25%
Estados não-produtores	22%
Municípios produtores	18%

<sup>17</sup> ver [http://g1.globo.com/Noticias/Economia\\_Negocios/0,,MUL1287486-9356,00-ENTENDA+O+ANUNCIO+DO+GOVERNO+SOBRE+A+EXPLORACAO+DO+PETROLEO+DO+PRESAL.htm](http://g1.globo.com/Noticias/Economia_Negocios/0,,MUL1287486-9356,00-ENTENDA+O+ANUNCIO+DO+GOVERNO+SOBRE+A+EXPLORACAO+DO+PETROLEO+DO+PRESAL.htm)

<sup>18</sup> ver G1:2010c

<sup>19</sup> ver G1: 2010b

<sup>20</sup> ver G1: 2010a.

Municípios não-produtores	8.75%
Municípios afetados pelo desembarque de óleo	5%

O marco regulatório vigente atualmente, e que define os percentuais dados a cada estado e município, encontra-se no art.42-B, incluído na lei 12.351/10, por força do art.2º da lei 12.734/12, cuja síntese encontra-se na tabela a seguir. A legislação diferencia os regimes de pagamento e repasse de *royalty* entre os modelos de concessão e partilha.

**Tabela 3**

**Distribuição de compensações financeiras, no regime de partilha, entre os entes federados.**

	Produção em terra, rios, ilhas lacustres ou fluviais, lagos. (Inciso I)	Produção na Plataforma Continental, Mar Territorial, ou Zona Econômica Exclusiva (Inciso II)
Estados Produtores ou confrontantes <sup>21</sup> .	20%	22%
Municípios Produtores ou confrontantes.	10%	5%
Municípios afetados por operações de embarque e desembarque de petróleo	5%	2%
A todos os entes federados.	25% <sup>22</sup>	22% <sup>23</sup>

Os recursos repassados aos entes federados, independentes se produtores/confrontantes ou não, previstos no Inciso I, são repartidos internamente da

<sup>21</sup> O Distrito Federal está implícito na categoria “Estados”.

<sup>22</sup> A serem distribuídos de acordo com as regras do FPM e FPE.

<sup>23</sup> idem

seguinte forma: 60% aos estados, 25% aos municípios, e 15% à União, este último destinado diretamente ao Fundo Social. No Inciso II, são previstos 22% para a União, com repasse automático para o Fundo Social.

Todavia, a questão federativa dos *royalties* longe está de um equilíbrio pacífico. Ainda que as compensações financeiras para os entes produtores e/ou confrontantes esteja entre 70 e 80% nos poços operacionalizados no regime de partilha, a tensão entre entes produtores e não-produtores é imensa, tensão essa recíproca. Como a produção tende a aumentar muito nos poços sob contrato de partilha de produção, essa tensão será canalizada nas disputas em torno desse regime regulatório, em detrimento de onde permanece a licitação pelo regime de concessão. Nessa dimensão, o jogo federativo e as relações estado/empresas, que são os dois grandes conjuntos que formam o xadrez político nas relações entre Estado e sociedade na exploração de petróleo e gás, convergem.

## **2. O dilema do pré-sal à luz da análise de políticas públicas.**

Existe ampla literatura pertinente à análise de políticas públicas, mostraram Michael & Ramesh. A compreensão das políticas a partir da noção de *ciclo de políticas públicas*, as compreendem em cinco fases: problema, agenda, formulação, implementação e avaliação. O objetivo dessa seção é recuperar os debates em torno do conceito, e sua aplicabilidade para explicar as questões e dilemas em torno do processo político da redefinição dos marcos regulatórios do petróleo no pré-sal.

### **2.1. O que são as Políticas Públicas?**

Theodoulou (1995, pp.86-87) esclarece que embora exista algum dissenso em torno do conceito, políticas públicas na literatura especializada são compreendidas como uma seqüência de atividades. Tal constatação não é trivial, pois implica em reconhecer que a política pública não possui caráter homogêneo e sintético; antes, é executada em etapas, mais ou menos precisas, e cada qual com sua própria lógica interna. Tal sequencia de atividades tem a iniciativa do governo, e constituem ação sistemática, planejada, e orientada a resultados e objetivos.

Numa primeira aproximação, políticas públicas podem ser distinguidas por políticas de Estado e políticas de governo. Toda política pública nasce identificada com o governo que a produz, e restringem-se à esfera do mandato vigente. Caso a política pública ‘sobreviva’ à mudança de governo ela torna-se uma política de estado. No Brasil um exemplo de política de Estado é o Plano Nacional de Educação, o qual, criado em 2002 na administração Fernando Henrique Cardoso, entra no seu segundo ciclo decenal com Dilma Rouseff.

Conseqüências de longo prazo fazem a diferença na condução da política pública, por vezes para melhor. Como bem ensina a escola da *path dependence* em políticas públicas, são perceptíveis que certas decisões tomadas no passado sejam de importância fundamental na política. No caso da política energética brasileira, pode-se dizer que a lei 12.351/10 representou uma ruptura importante, pois a regulação anterior já era uma política de estado consolidada. Além disso, a regulação do pré-sal enquanto contrato de partilha de produção é uma política pública que nasce com a vocação para tornar-se política de estado.

## **2.2. A abordagem do ciclo de políticas.**

Analisando políticas públicas na forma de um ciclo, constata-se que primeiramente há uma identificação de pauta, a qual consiste em identificar problemas legítimos e viáveis de entrar para a agenda. Nessa ótica, pode-se dizer com relativa certeza que a política pública começa nesse momento, quando a demanda da sociedade civil transforma-se numa questão de Estado. Nesse sentido é que políticas públicas variam de acordo com a demanda que as motiva: políticas podem ser de segurança, defesa, sociais, econômicas, tributárias, aduaneiras, entre outras. Evidentemente que cada uma terá sua natureza e funcionamento próprios, mas o trânsito que ações motivadas pela demanda social introduzida na agenda terão entre o Estado e a sociedade seguirão a lógica de um fluxo de política pública.

A fase da agenda política possui duas etapas: a agenda sistêmica, ou ‘da sociedade’, e a agenda governamental. A agenda sistêmica consiste no conjunto de pautas cuja legitimidade encontra lugar no seio da sociedade, mas ainda não dentro da arena parlamentar. Quando tal demanda consegue transitar pelos discursos, projetos e negociações nos corredores do poder executivo e/ou legislativo, então afirma-se que está na agenda governamental. Um exemplo prático consiste na reforma agrária; pauta presente em toda América Latina, encontra hermética dificuldade para entrar na agenda do governo. O trânsito entre agenda sistêmica e governamental costuma ser problemático e descontínuo: pautas levantadas pela sociedade, com urgência e necessidade, encontram por vezes dificuldade em ingressar na agenda governamental; enquanto que esta, também por vezes, mostra-se permeável a problemas socialmente irrelevantes. Quanto mais fechado é o regime político, menos o Estado é permeável às demandas sociais. A força da sociedade civil é um importante vetor para se equilibrar tal relação.

A agenda governamental (*agenda-setting*), nesse sentido, também significa um limbo no qual repousam temas e demandas que aguardam por formulação concreta de

políticas públicas. No campo das políticas sociais, um caso interessante no Brasil são as chamadas políticas de ação afirmativa pela igualdade racial. Embora ações reparatórias aos negros – por conta do passado escravista e colonial do Brasil – estivessem previstas já na Constituição de 1988, levou-se mais de quinze anos para que o Estado brasileiro começasse as primeiras formulações concretas nessa área. Em política tributária, a sociedade brasileira ainda aguarda por uma reforma no imposto que mais arrecada, e pior arrecada, porque os pobres pagam mais, que é o Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), a mais de vinte anos entre agenda e tentativas de formulação que não se concretizam<sup>24</sup>. A passagem da agenda governamental para a formulação propriamente dita implica no reconhecimento do problema não apenas como legítimo mas também como de solução exequível. Frey (2000, p.227) pontua com propriedade que a entrada do problema na pauta política depende de uma avaliação, tanto técnica quanto das chances de se impor na arena política, de sua viabilidade.

Formulação de políticas consistem em traduzir demandas de necessidades e demandas de ação, em projetos, com metas, orçamento, planos de atividade, e duração. A literatura mais técnica na área de políticas públicas tende a classificar a formulação em dois tipos mais gerais. Um tipo é a formulação racional-objetiva, na qual se faz um plano pretensamente mais completo, com base em estudos prévios de subsídio à política, contando com indicadores de avaliação e desempenho, a ser efetuada em etapas, e com problemas e consequências de implementação são previstas no plano. Outro é a formulação incremental, associada mais com a prática de improvisação da política, caracterizada pela ausência de um *modus operandi* centralizado, racional e efetivo na prática. A formulação incremental é realizada a cada passo da política pública, e

---

<sup>24</sup> Para uma discussão mais profunda dos dilemas que cercam o ICMS, ver JUNQUEIRA, Murilo de Oliveira. **O Nó Tributário**. Dissertação (mestrado em Ciência Política). Orientadora: Marta Arretche. São Paulo: USP, 2010.

reformulada a cada problema de execução, o que decorre na descentralização da política, mas também na desconexão entre as partes, e na impossibilidade de uma avaliação no final do ciclo.

Os manuais de política pública ainda recomendam, e por razões óbvias, que o formulador persiga a metodologia racional-objetiva, e não se deixe cair nas armadilhas da formulação incremental. Evidentemente que em face do mundo real muito do que se encontra nos manuais de políticas públicas espelham uma concepção ingênua e disfuncional tanto sobre a formulação quanto a implementação das políticas, porque estão amarradas em compromisso com uma concepção normativa de planejamento.

Outras abordagens sobre a formulação de políticas públicas vem sendo resgatadas e reformuladas a fim de situar o *policy-maker* na realidade atual da gestão pública e das políticas. Entre tais abordagens, destaco o Planejamento Estratégico Situacional (PES), defendido por Carlos Matus (2000), o qual traz no bojo do planejamento das políticas os atores sociais relevantes para a execução efetiva delas. Aqui as políticas aparecem desconcentradas, descentralizadas, todavia integradas, o que as liberta tanto do normativismo quanto do incrementalismo.

A transição entre a *agenda-setting* e a formulação propriamente é etapa complexa e multifacetada, atravessada por um sem número de clivagens políticas e sociais. Entender a passagem por essas etapas do ciclo de políticas também envolve reconhecer que não são arenas ou estágios perfeitamente delineados, o quanto tendem mais a serem tipos ideais no sentido weberiano. Uma política não encerra sua formulação apenas porque já entrou em implementação, e analogamente isso ocorre em todas as outras fases do ciclo.

A própria entrada do problema na agenda, e seu trânsito para a formulação, constrói em torno de si uma rede de especialistas, empresários, organizações, e atores sociais agentes que influenciam os caminhos da política pública, grupo esse chamado na literatura especializada de “comunidade de políticas”. Ela é composta ainda por grupos intermédios como professores, jornalistas, servidores públicos, representantes de partidos políticos e movimentos sociais, entre outros, e se constituem enquanto estrutura de oportunidades para idéias tomarem parte na agenda. Kingdom se refere a isso como “janela de políticas”, as quais abrem ou fecham com os sabores da conjuntura.

A formulação nem sempre resulta na adoção de políticas. É um processo de duas mãos. Por um lado uma decisão geral pode ser tomada se ela ocorrer em cima de um problema. Em realidade, é comum que, posteriormente, na fase de implementação muitas decisões tomadas na fase de formulação sejam completamente ignoradas ou transformadas. Como a política pública, para ser efetiva, precisa na prática de legitimação da comunidade de políticas, mais difícil será a pactuação social para a implementação dessa política quanto mais amplo for o leque de atores envolvidos.

Adotada uma política em particular em relação às alternativas possíveis, a implementação é a fase que segue da adoção por um curso particular de ação. Assim, a implementação é a própria execução da política pública, e a literatura especializada costuma classificar essa etapa do ciclo em dois tipos mais gerais. A *implementação programada*, irmã da formulação racional-objetiva, consiste em eliminar ou controlar problemas referentes a uma política anterior, ou a mesma política que tenha passado por reformulação. É prima, nesse sentido, de uma concepção normativa da política pública, uma vez que traz implícita a ideia de que cabe ao formulador durante o planejamento prever todos os riscos e eventos possíveis que transcorrerão da política, assim como o papel passivo da sociedade civil frente a ela. A *implementação adaptativa* consiste em

adequar a política pública em andamento a eventos inesperados ou descobertas. No limite, pode-se dizer que toda implementação de política pública deverá ser adaptativa, pois é impossível prever com exatidão todos os eventos que podem decorrer da presença do Estado e da ação do governo num meio social determinado.

A implementação adaptativa é um exemplo interessante do hiato existente entre formulação e implementação, entre os quais também existem descontinuidades. Para as políticas sociais, importa desse entendimento que a implementação depende, em última instância, do apoio da população envolvida, e dos demais atores sociais relevantes. Tal debate também é útil para sensibilizar tanto o gestor público quanto o pesquisador de que quem implementa por vezes encontra-se em situações focais nas quais decisões das mais corriqueiras até as urgentes e necessárias para o funcionamento correto da política serão tomadas por quem implementa, à revelia da autoridade de quem formula.

Ao que toca a política energética, que é o ponto central desse artigo, importa reconhecer que riscos existem, afetam e condicionam a implementação, e apresentam por vezes ameaças sérias. Quando do desastre ambiental ocorrido no México numa jazida de petróleo no oceano e sob a responsabilidade da empresa British Petroleum, houveram questionamentos no Brasil se o país estaria preparado para crise dessa monta. Subsequente ao fato, o desastre ambiental protagonizado pela Chevron, no campo de Frade, localizado na Bacia de Campos, estado do Rio de Janeiro, somou à preocupação dos *policy-makers* que o Brasil não está imune aos riscos e desastres envolvendo a prospecção de petróleo. Tais riscos também mobilizam mais setores da sociedade civil, notadamente os movimentos ambientais, movimentos de populações atingidas por exploração de petróleo e gás, entre outros grupos e atores da sociedade civil.

Outro aspecto importante a se ponderar é que nem tudo o que afeta, atrasa, ou até impede a política pública, tem origem em fatores externos ao governo. O atraso para a formulação e para a implementação podem ser, como bem demonstraram, Bachrach & Baratz (1962), não apenas intencionais da parte do governo, como mesmo parte integrante do processo político. Os autores dividem o processo de *decision-making* em não-decisão e decisão, e mostram no decorrer desse processo filtros de demandas ao topo de prioridades, que nem sempre dependem de sua legitimidade político-social, quanto antes são atravessadas por situações de poder, autoridade e conflito. Também Theodoulou argumenta que demandas no decorrer do processo político, o que explica porque alguns problemas – e não outros – entram para a agenda.

Existe na concepção de Bachrach & Baratz crítica subsumida à concepção pluralista americana da matéria. Para Robert Dahl, particularmente no seminal *Who Governs?*, a imposição de dada demanda na agenda política dependeria mais da capacidade de organização do grupo ou associação que representa essa pauta. O que Bachrach & Baratz contribuem – e muito – no debate no campo da Ciência Política mostrando que existem arenas de veto, institucionais e não institucionais no decorrer do percurso, capazes de barrar determinados tipos de demandas. A não-decisão é ela mesma decisão consciente dos governos.

### **2.3. Marco regulatório energético no Brasil: políticas públicas entre o Estado e os interesses empresariais**

A presença de políticas públicas e seu estudo está relacionada ao próprio desenvolvimento do Estado Nacional Moderno, em vista da expansão de suas atividades, recursos, agências governamentais, e burocracia estatal. Sua ação pode consistir em

regulação, disponibilidade ou redistribuição de recursos, ou até mesmo a criação de uma empresa pública.

Quando se fala na relação estado/empresas, a questão é se o capital tem poder de veto na execução das políticas públicas. Para Lindblom (1979) as empresas, para chantagear o Estado e a sociedade precisam apenas declarar publicamente que com a política pública atual são incapazes de realizar lucro – o que é, no entanto, sua função social básica. A chance de crise redefiniria automaticamente a pauta de prioridades na agenda política, o que significa a escolha por uma política pública, e não outra. Em outro momento, Lindblom (1982) foi mais longe no argumento, afirmando que algumas políticas, que contrariam por princípio interesses empresariais, nunca seriam formuladas pois morreriam no nascedouro, ou seja, enquanto ideia ou intenção (“mente aprisionada”).

Outros autores, como Wrigth Mills (1968) atribuem a vida ou morte de uma política pública não a um mecanismo automático e preventivo das empresas na mente do formulador, mas sim à influência que a sociabilidade de dentro da elite tem dentro das políticas públicas, e na política em geral. Diferentemente de Robert Dahl, afirma que são as elites as verdadeiras condutoras da política e dos grupos. A entrada na elite depende do pertencimento às “altas rodas” e espaços privilegiados, frequentados por lideranças políticas (de chefes de partido à lideranças sindicais), empresários, intelectuais, e militares. Desses círculos de convivência formam-se redes sociais que controlam ou condicionam (quando permitem) políticas públicas. As elites não seriam um problema se seus interesses não estivessem por vezes em choque com os interesses da sociedade. O movimento histórico de avanço da modernidade acelera a piora na representação política porque acentua o hiato existente entre base e direção das associações voluntárias,

sindicatos, partidos políticos, e movimentos sociais, o que torna ainda mais contrastantes as ideias e os interesses dessas duas camadas fundamentais.

Na outra ponta, Przeworski argumenta que o Estado, historicamente, enfrenta a burguesia e é capaz de implementar políticas públicas ao contragosto da classe capitalista. Ao decidir disputar o poder político através da via eleitoral, partidos de esquerda europeus no século XIX adentram ao Estado e vencem importantes lutas políticas através das ‘regras do jogo’ hegemônicas e estabelecidas. Ao obterem êxito, consolidam-se paulatinamente na via democrática, e abandonam em proporção não desprezível a via revolucionária. Como produto desse processo, formam governos de cunho social-democrata, e protagonizam uma série de transformações sociais a partir da consolidação dos direitos sociais e do trabalho, agindo em rota de colisão com a burguesia industrial.

Outra vertente do debate rejeita a oposição clássica no pensamento político entre Estado, economia e sociedade. Tal diferenciação não apenas seria simplista, como também produz falsificações. Uma delas, ao supor que a ação do Estado é oponível ao conjunto da sociedade, e vice-versa, como se grupos não estivessem insertos dentro do Estado a defender seus próprios interesses através das políticas públicas. Noutra perspectiva, torna-se impossível na modernidade capitalista industrial e pós-industrial diferenciar com clareza as economias do setor público e do setor privado.

Vogel, por exemplo, argumenta que a presença do Estado na economia produz uma série de demandas a serem atendidas. Tais demandas, por sua vez, produzem elas mesmas ramos inteiros na economia, assim como provocam mutações nas economias das empresas e em suas estruturas corporativas. Galbraith (1982) falava em necessidades exclusivas de Estado, como por exemplo a corrida espacial. Tais necessidades *per se* representavam uma enorme presença do Estado na economia: sua simples presença

condiciona o jogo do mercado, logo seria absurdo se falar em ausência do estado na economia.

Nesse sentido é que a relação entre empresas e Estado, quando se fala em políticas públicas, é de complementaridade, ainda que a presença de ambos seja um *trade-off* – ainda que a presença do Estado possa animar os mercados, por despertar oportunidades, sempre vai significar alguma limitação na livre-iniciativa. No caso do Brasil, e não é exclusivo na América Latina, a industrialização e o desenvolvimento econômico foram projetos de Estado, o que consolidou uma tradição nacional-estatista. O pré-sal traz de volta, depois de um ciclo neoliberal, o Estado protagonista do desenvolvimento, orquestrando um ciclo empresarial de inovação e crescimento.

O investimento consiste num estrangulamento a ser vencido no caso do pré-sal. Os permanentes ciclos de desinvestimento da Petrobrás, com fins a angariar recursos para financiar a exploração do pré-sal, e a sua megacapitalização, também capitaneada pelo Estado, que entrou com 43 dos 70 bilhões investidos na empresa, permitem dizer que o governo federal assume papel ativo no processo. Oliveira (2000) aponta que a imensa participação do Fundo Soberano na capitalização da Petrobrás é sinal desse franco nacionalismo em marcha.

Seguindo a tendência nacionalista, a União já havia aumentado sua participação econômica na Petrobrás, em vista da preocupação do governo com o avanço do capital chinês sobre o mercado brasileiro (FERNÁNDEZ Y FERNÁNDEZ & RENAULT: 2010, p.A12), assim como sua participação política, com uma reforma organizacional de dimensões colossais pra uma empresa pública, cujo marco inicial foi a saída de Sergio Gabrielli da presidência da Petrobras, substituído por Graça Foster – funcionária de carreira, de forte perfil técnico.

## Conclusão

A alteração dos marcos regulatórios na área de petróleo e gás aumentaram não apenas a participação da União nos rendimentos oriundos da produção petroquímica, como também é caudatário da recolocação do papel do estado na condução da política econômica e do desenvolvimento.

Por outro lado, o regime de partilha parece agradar o empresariado nacional, embora não existam elementos concretos que nos faça – até o presente momento – identificar uma vontade mais ou menos uniforme desse segmento em relação ao petróleo. Todavia, o regime de partilha dá segurança contra o desequilíbrio cambial e a doença holandesa.

O regime de partilha também abre um campo comum com outras duas arenas políticas: a dimensão federativa dos novos marcos regulatórios, particularmente em torno dos fundos de transferência constitucionais e demais compensações financeiras aos entes federados produtores e confrontantes; e no cenário político do Fundo Social do pré-sal. Como o crescimento estimado da produção nos poços que são regulamentados pelos contratos de partilha de produção é muito alto, chegando a superar de uma vez e em dobro a produção onde é regime de concessão, os atores sociais envolvidos no Fundo Social e na disputa federativa formam cenários que convergem para o campo da regulamentação do petróleo, nas disputas em torno da lei 12.351.

Ainda é incerto o ponto de equilíbrio entre risco e recompensa assumido pelo governo, o qual permitiu a sanção do regime de partilha. Empresas multinacionais e o capital internacional não são admiradores do regime de partilha, mesmo assim apostam no pré-sal. O empresariado industrial brasileiro, ainda que dividido historicamente entre a

necessidade de proteção estatal e o asco liberal contra o Estado, apoia o regime de concessão, com entusiasmo discutível.

Por último, os movimentos sociais e a esquerda em geral parecem padecer de um completo desconhecimento real do regime regulatório. Entretanto, aparentemente sabem o que querem: ganha força a reivindicação pela destinação de metade do fundo social, composto por *royalties* do pré-sal, para a educação, principalmente depois de discurso favorável da presidente Dilma Roussef à causa, em junho deste ano. Votado no Congresso Nacional em agosto de 2013, a educação ficou com 75% dessa fração, enquanto 25% será destinada diretamente à saúde; projeto aguarda sanção presidencial. Outra luta a tornar-se popular é em torno dos recursos do Fundo Social, luta essa que tomará corpo na medida em que tais recursos tornarem-se abundantes na proporção da exploração no pré-sal. Do mais, em geral a esquerda política – à exceção dos setores próximos ao governo – ou saúdam o retorno ao monopólio, ou simplesmente não tem o regime de partilha como um debate a ser realizado.

A pesquisa continua no esforço de mapear atores sociais, de dentro e fora do Estado, a fim de identificar interesses pró e contra o regime de partilha, e compreender os vetores que os motivam; e assim situar e interpretar o sentido da ação do corpo técnico e político que dirige o Estado brasileiro na empreitada pelo regime de partilha de produção.

**Bibliografia**

AGÊNCIA INVERTIA. *Conheça os modelos de exploração do petróleo.* in <http://noticias.terra.com.br/interna/0,,OI3142639-EI8177,00.html>. (Acessado em

10/08/2010)

BACHRACH, Peter & BARATZ, Morton - *Two Faces of Power*. American Political Science Review, Vol. 56, Nº 4, 1962.

BARDACH, Eugene. *The Implementation Game*. in Bardach, Eugene. **What Happens after a Bill becomes a law**. Cambridge: MIT Press, 1997.

BRASIL. Casa Civil. Sub-Chefia para assuntos jurídicos. **Lei 9.478, de 6 de agosto de 1997**. in [planalto.gov.br/ccivil/leis/L9478.htm](http://planalto.gov.br/ccivil/leis/L9478.htm).(acessado em 22/06/2010)

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento Econômico Brasileiro**. 2ª edição. São Paulo: Contraponto, 2004.

CAPELLA, Ana Claudia. *Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas*. in Hochmann, G & Arretche, M. & Marques, E. **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

ELSTER, Jon. **Peças e Engrenagens das Ciências Sociais**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.

FERNANDES, Edvaldo. *Marco Legal do pré sal prevê exploração em regime de partilha*. **Agência Câmara de Notícias**, 02/09/2009, in [www2.camara.gov.br/.../139498.html](http://www2.camara.gov.br/.../139498.html) (acessado em 22/06/2010)

FERNÁNDEZ Y FERNÁNDEZ, Eloi. & RENAULT, Alfredo. *A indústria e a ameaça chinesa*. Valor Econômico, 27/07/2010.

FREIRE, Wagner. *Petrobrás: das origens até os anos 1990*. In GIAMBIAGI, Fabio & Lucas. **Petróleo: Reforma e Contra-Reforma do setor petrolífero brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

FREY, Klaus. *Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil*. Planejamento e Políticas Públicas, nº21, Junho de 2000. (pp. 211-261)

G1. *Entenda o anúncio do governo sobre a exploração do petróleo do pré-sal*.

31/08/2009 disponível em: <http://g1.globo.com/Noticias/Economia>

[\\_Negocios/0,,MUL1287486-9356,00-ENTENDA+O+ANUNCIO+D](http://g1.globo.com/Noticias/Economia_Negocios/0,,MUL1287486-9356,00-ENTENDA+O+ANUNCIO+D)

[\\_O+GOVERNO+SOBRE+A+EXPLORACAO+DO+PETROLEO+DO+PRESAL.htm](http://g1.globo.com/Noticias/Economia_Negocios/0,,MUL1287486-9356,00-ENTENDA+O+ANUNCIO+D+GOVERNO+SOBRE+A+EXPLORACAO+DO+PETROLEO+DO+PRESAL.htm)

(acessado em 17/03/2010).

\_\_\_\_\_. *Veja o histórico do debate sobre os royalties do petróleo*. 11/03/2010a. disponível

em: [http://g1.globo.com/Noticias/Economia\\_Negocios/0,,MUL152545](http://g1.globo.com/Noticias/Economia_Negocios/0,,MUL152545)

[\\_0-](http://g1.globo.com/Noticias/Economia_Negocios/0,,MUL152545)

[9356,00VEJA+O+HISTORICO+DO+DEBATE+SOBRE+OS+ROYALTIES](http://g1.globo.com/Noticias/Economia_Negocios/0,,MUL152545)

[+DO+PETROLEO.html](http://g1.globo.com/Noticias/Economia_Negocios/0,,MUL152545) (acessado em 17/03/2010)

\_\_\_\_\_. *Câmara aprova emenda que divide royalties para Fundos de Participação*.

11/03/2010b. disponível em: <http://g1.globo.com/>

[Noticias/Economia\\_Negocios/0,,MUL1525450-9356,00-VEJA+O+HISTORICO+DO+DEBATE+SOBRE+OS+ROYALTIES+DO+PETROLEO.html](http://g1.globo.com/Noticias/Economia_Negocios/0,,MUL1525450-9356,00-VEJA+O+HISTORICO+DO+DEBATE+SOBRE+OS+ROYALTIES+DO+PETROLEO.html)

\_\_\_\_\_. *Ibsen Pinheiro propõe que União pague a conta por emenda dos royalties*.

16/03/2010c. Disponível em: <http://g1.globo.com/Noticias/Politica/0,,MUL1531977->

[5601,00.html](http://g1.globo.com/Noticias/Politica/0,,MUL1531977-5601,00.html) (acessado em 17/03/2010).

\_\_\_\_. *Jucá rejeita proposta de a União pagar a conta da emenda Ibsen.*

16/03/2010d.Disponível em: [http://g1.globo.com/Noticias/Politica/0,,MUL1531490-5601,00-JU\\_CA\\_+REJ\\_EITA\\_+PR\\_OPO\\_ST\\_A+DE\\_+A+UNIAO\\_+PAGAR+A+CONTA+DA+EMENDA+IBSEN.html](http://g1.globo.com/Noticias/Politica/0,,MUL1531490-5601,00-JU_CA_+REJ_EITA_+PR_OPO_ST_A+DE_+A+UNIAO_+PAGAR+A+CONTA+DA+EMENDA+IBSEN.html) (acessado em 17/03/2010)

GALBRAITH, J.K. **O Novo Estado Industrial**. São Paulo: Abril Cultural, 1982. (coleção “Os Economistas”)

KINGDOM, John W. *Agenda Setting*. in Kingdom, John. **Agendas, alternatives and public policies**. Boston: Little, Brown, 1984.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 2ª edição. São Paulo: Alfa-Ômega, 1975. [1949]

LIMA, Samantha. *Multis investem em tecnologia do pré-sal*. Folha de São Paulo, 27/07/2010, p. B7.

LINDBLOM, Charles. *The Market as Prison*. Journal of Politics, 1982, (44), pp.324-336.

\_\_\_\_\_. **Política e Mercados**. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

LOWI, T *American Business, Public Policy Case-Studies, and Political Theory*. in: World Politics, Nº 16, 1964.

LUCAS, Luiz Paulo Vellozo. *A derrota de um modelo de sucesso*. in Giambiagi, Fabio & Lucas, Luiz Paulo Vellozo. **Petróleo – reforma e contrarreforma do setor petrolífero brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. (pp.125-178)

MAJONE, G. & WILDAVSKY, A. *Implementation as evolution*. in Pressman, J. & Wildavsky, A. **Implementation**. Berkeley: University of California, 1973.

MATTOS, Rodrigo. *Corte de royalties no Rio não inviabiliza Olimpíada*. in FolhaOnLine, 18/03/2010, disponível em: <http://tools.folha.com.br/> (acessado em 18/03/2010)

MICHAEL & RAMESH. **Studying Public Policy: cycles and Policy subsystems**. Oxford: Oxford University Press, 1995.

NASSIF, André. *Há evidências de desindustrialização no Brasil?*. **Revista de Economia Política**, vol.28, nº1, São Paulo, jan/mar 2008. (disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-31572008000100004&script=sci\\_arttext&tlng=en](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-31572008000100004&script=sci_arttext&tlng=en))

OLIVEIRA, Ribamar. *Fundo Soberano pode ser 2º maior acionista da Petrobrás*. **Valor Econômico**, Ano 11, nº 2592, 2010, p.A1.

PEREIRA, Merval. *Óleo Político*. in <http://oglobo.globo.com/pais/noblat/posts/2010/07/09/oleo-politico-306838.asp> 09/07/2010 (acessado em 28/07/2010)

PRZEWORSKI, Adam. **Capitalismo e Social Democracia**. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

SABATIER, Paul & MAZMANIAN, Daniel. *The implementation of public policy: a framework for analysis*. Policy Studies Journal, nº8, pp.538-560.

SOUSA, Francisco José Rocha de. **A Cessão Onerosa de Áreas do Pré-Sal e a Capitalização da Petrobrás**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011.

THEODOLOU, Stella. *How Public Policy is Made?*. in Theodoulou & Cahn. **Public Policy: the essential readings**. New Jersey: Prentice Hall, 1995.

VOGEL, David. *Political Science and the study of corporate power*. British Journal of Political Science, 1987, nº17, pp.385-408.

WILSON, James. **American Government: Institutions and Policies** DC: Heath and Company, 1980.

WRIGHT MILLS. **A Elite no Poder**. Rio de Janeiro: Zahar, 1968.