

PRÉ-SAL, QUESTÃO NACIONAL, E PACTO FEDERATIVO:

Considerações metodológicas em análises de políticas
governamentais.

ARTHUR DE AQUINO¹

Resumo: O texto consiste numa abordagem de cunho metodológico sobre o tema da redefinição dos marcos regulatórios do petróleo, particularmente relacionado ao dilema da camada pré-sal. O texto sugere que o papel do Estado e a intervenção da economia consistem na questão preponderante, e que por isso a melhor explicação da política governamental está na corrente que atribui centralidade ao poder do capital, no quanto mais ou menos ele afeta decisões sobre políticas. O texto sugere que o Estado está disposto a contrariar os interesses corporativos empresariais de peso no processo, o que evidencia sua capacidade de crescer de forma relativamente autônoma frente à sociedade e elites econômicas. Todavia, antes de optar por alguma posição mais definida, este texto propõe uma proposta de pesquisa, num tema que tanto é inexplorado quanto recente.

Abstract: The paper concerns to methodological approach about petroleum regulatory marks redefinition, in fact on the under salt layer problems. The paper suggests which such State's role as intervention on economy concerns in a preponderant matter, so the main governmental policies explaining is in segment which attributes centrality to capital power, how much just about this power affects decision-making. The paper suggests to States able to confront the mains empresarial corporative interests on stage setting, so clear his capacity to grow by relative autonomy means in front of society and economic elites. However, before to opt by some defined position, this paper offer a research proposal, whose issue such unexplored as recent.

INTRODUÇÃO

Esse texto consistirá em considerações metodológicas sobre o tema das mudanças no marco regulatório do regime de exploração de petróleo na camada pré-sal à luz da literatura pertinente à área de análise de políticas governamentais. Argumentar-se-á que as explicações que privilegiam o poder do capital parecem estar mais de acordo com a dinâmica que cerca a questão do petróleo no Brasil. Isso porque desafio à pesquisa futuramente responder: quanto que na questão do pré-sal *está o governo disposto a entrar em choque com os interesses das empresas*; e se a mudança do regime de exploração do petróleo (de concessão para partilha) poderia

refletir tal posição de uma política de Estado *versus* ou não às corporações empresariais.

A redefinição do marco regulatório, com relação ao vigente desde a Lei do Petróleo de 1997, altera também uma série de relações entre os entes federados no Brasil, isso porque estados não-produtores querem participar de maneira mais significativa do produto gerado pela exploração no pré-sal, assim como a própria União tem interesse em formar um fundo social proveniente dos rendimentos gerados pelos *royalties* que as empresas pagam ao estado pela produção petrolífera. Ao que tudo indica a mudança no regime de exploração do petróleo e a redistribuição dos *royalties* para os entes federados guardam relação entre si, mesmo porque a proposta

de mudança – que ficou conhecida como ‘emenda Ibsen’ – dos marcos regulatórios fora composta de quatro projetos os quais versam em simultâneo sobre o assunto. O texto argumentará também que o fato dos quatro projetos serem encaminhados ao mesmo tempo versando tanto sobre a redefinição da distribuição dos *royalties* quanto a mudança do regime de exploração – de concessão para partilha – sugere um comportamento bastante proativo da União frente a outros atores políticos envolvidos.

1. O DILEMA RECENTE DA REDEFINIÇÃO DO MARCO REGULATÓRIO DO PRÉ-SAL.

A redefinição do marco regulatório do pré-sal consiste numa nova regulamentação de redistribuição dos rendimentos provenientes da exploração do petróleo naquela camada geológica. O “pré-sal” localiza-se a uma profundidade aproximada entre 7.000 e 8.000 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 Janeiro². A exploração vinha sendo feita no regime de concessão, no qual empresas selecionadas em licitação pública operam a extração do petróleo pagando à União *royalties* referentes à produção.

No regime de concessão as empresas pagam valores pré-determinados e assumem o risco do empreendimento, arcam com os custos, porém ficam com a produção toda. O regime de concessão estava previsto pela lei 9.478/1997, “Lei do Petróleo”, e ainda vale para jazidas já licitadas. Nessas jazidas a Petrobrás participa e/ou lidera todos os consórcios participantes (Fernandes: 2010, p.1).

Houve mudança no regime de exploração com relação às jazidas que irão ser licitadas. A mudança será do regime de concessão para o regime de partilha. Peraia (2010) sugere que haverá aumento do governo federal sobre o produto do pré-sal,

uma vez que pelo regime de partilha as jazidas serão, do início ao fim, pertencentes à União.

Entretanto, temos que levar em conta que no regime de partilha os custos são mais facilmente pagos ao Estado. Isso porque no regime de partilha a produção oriunda das explorações iniciais podem servir como *cost oil*, ou seja, destinada a cobrir os gastos que as empresas tiveram com pesquisa de petróleo e montagem de infra-estrutura para exploração de novas jazidas³, o que mostra 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, risco esse ainda diminuído com a mudança do regime de exploração da produção de petróleo.

Por outro lado, foi após a mudança das regras para o regime de exploração que houve transferência de tecnologia para a área do pré-sal (LIMA:2010), pelas três principais empresas: FMC (americana), Baker Hughes (americana), e Schlumberger (franco-americana)⁴. Mas a mudança do regime de exploração parece não apenas interessar as empresas, mas também joga papel decisivo nos conflitos inerentes à organização política nacional em pacto federativo.

Reforça esse argumento o fato do grupo representante dos *Estados interessados na mudança de redistribuição dos royalties do petróleo defenderem o regime de partilha*. O interesse pelo aumento da Federação na participação do produto gerado pelo petróleo do pré-sal situa-se no dilema entre os entes federados numa divisão pretensamente “mais justa” dos rendimentos entre os entes federados desses *royalties* pagos pelas empresas ao governo.

Os *royalties* consistem em pagamentos devidos a uma pessoa física ou jurídica pelo uso de propriedade exclusiva. No caso do petróleo encontrado no mar

territorial brasileiro na camada pré-sal os *royalties* diferenciados vinham servindo como indenização aos municípios que participam diretamente da extração do óleo, no caso os municípios que recebem o óleo no continente. Esses municípios alegam que existem custos operacionais com o desembarque do petróleo, o que justificaria uma fatia maior no rateio dos rendimentos do pré-sal.

No modelo vigente desde a Lei do Petróleo de 1997 Estados e municípios os quais são afetados diretamente pela atividade de extração do petróleo marinho – doravante “Estados e municípios produtores” – são beneficiados no rateio dos rendimentos oriundos dos *royalties*, de modo a serem beneficiados por pretensos prejuízos decorrentes da atividade extrativa do petróleo. Tal argumento na verdade esconde um forte desequilíbrio federativo, evidenciado na comparação entre o pagamento de royalties (subtraindo-se as participações especiais) a municípios “produtores” é patente a diferença positiva a favor dos municípios fluminenses em comparação, por exemplo com Santos/SP – favorecido com a renda oriunda dos *royalties* do petróleo produzido na bacia de mesmo nome. Outra comparação elucidativa é a diferença abismal entre o pagamento de *royalties* do petróleo entre municípios produtores e não-produtores.

Quadro 1: distribuição de *royalties* em valores correntes, descontadas as participações especiais.

Beneficiário/ Estado	Ano	Royalties
Afua/PA	2009	R\$ 66.841,81
Almeirin/PA	2009	R\$ 66.840, 50

Alto Novo/ES	Rio	2009	R\$ 263.500,77
Angra Reis/RJ	dos	2009	R\$ 66.102.890,96
Campos dos Goytacazes/RJ	dos	2009	R\$ 419.628.508,95
Volta Redonda/RJ		2009	R\$ 11.748.682,55
Santos/SP		2009	R\$ 14.365,04

Fonte: <http://inforoyalties.ucam-campos.br/>

Em vista dessa redistribuição altamente assimétrica, Estados ditos “não-produtores” vinham desde 2007 organizando interesses em vista de uma reorganização desse modelo. Na época, o governo mandou ao Congresso quatro projetos de lei com vistas à mudança dos marcos regulatórios. No modelo atual, os *royalties* são divididos entre União, estados e municípios, sendo que os ‘produtores’ recebem mais. Até o ano de 2010, e de acordo com Mattos (2010):

- União = 40%
- estados produtores = 22,5%
- municípios próximos ao petróleo = 22,5%
- estados e municípios (via fundos de participação) = 7,5%
- municípios afetados por custos operacionais de extração = 7,5%

Pela proposta do governo, estados e municípios do resto da federação participariam de maneira mais significativa do rateio dos rendimentos do pré-sal. A

proposta seria redistribuir os *royalties* pelos próprios fundos de participação, mas preservando ainda os municípios próximos à área de extração, que sofrem com aqueles custos operacionais. Assim, pela proposta⁵:

- estados produtores = 26,25%
- estados que não produzem = 22%
- União = 20%
- municípios produtores = 18%
- municípios que não produzem = 8,75%
- municípios afetados marginalmente por custos operacionais de desembarque de óleo = 5%

Um problema patente na federação brasileira é a desigualdade regional. A opção pelo federalismo consistiu justamente em tentar equilibrar essa situação, meta comumente chamada de “equilíbrio federativo”. Foi nesse contexto de jogo de interesses que vinha sendo proposta desde o final de 2009 uma emenda constitucional que altera a relação entre os entes federados no rateio dos rendimentos do pré-sal. Os defensores dessa reorganização – notadamente políticos de Estados altamente desfavorecidos no atual (des)equilíbrio federativo – propuseram e formularam, portanto, emenda constitucional que altera a distribuição dos próprios *royalties*. Essa emenda vem sendo chamada de “emenda Ibsen”, fazendo referência ao deputado Ibsen Pinheiro.

Essa emenda foi aprovada recentemente na Câmara dos Deputados⁶ e no Senado. Proposta considerada radical, defende que não haja diferenciação entre estados e municípios que produzem petróleo ou não. Essa emenda ainda pretende regulamentar tanto o petróleo do pré-sal quanto no restante do território brasileiro.

Assim, ficaria o rateio dos *royalties* pela “emenda Ibsen”:

- União = 40%
- estados e municípios, indiferentemente = 60%

A redistribuição dos *royalties* se daria pelo Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e pelo Fundo de Participação dos Estados (FPE) que usam como critério de redistribuição: população local e renda *per capita*. Rio de Janeiro, Espírito Santo e, mais timidamente, São Paulo, argumentam que existiria queda vertiginosa da arrecadação, o que comprometeria orçamento para políticas públicas, funcionamento do aparelho estatal, e obras de infra-estrutura em geral – notadamente também as relacionadas às Copa de 2014 e Olimpíadas de 2016.

Nesse espírito, os governadores do RJ e ES, assim como prefeitos de municípios diretamente afetados pela nova regulamentação, vem defendendo ardorosamente a continuidade do marco regulatório e da atual redistribuição dos *royalties* argumentando, principalmente, que os entes federados que governam entrariam num verdadeiro colapso de liquidez caso a “emenda Ibsen” seja aprovada no Senado e pelo presidente da República.

Uma celeuma fora criada quando o deputado Ibsen Pinheiro, propôs que os *royalties* fossem distribuídos igualmente via FPM e FPE excluindo-se a União, o que não foi aceito pelo Rio de Janeiro. Noutra, propôs que a União arcasse com os prejuízos, de maneira focal e objetiva, decorrentes da exploração petrolífera nos estados produtores, o que foi categoricamente rejeitado pelo governo, na pessoa de Romero Jucá⁷, o qual sugeriu a separação desse tema na agenda com relação ao marco regulatório do pré-sal.

Minas Gerais, Piauí, Rio Grande do Sul, e Mato Grosso vêm defendendo calorosamente a “emenda Ibsen”. Isso porque argumentam que essa é a chance de conseguirem vencer fortes pontos de estrangulamento em seus estados, tais como a questão da pobreza, da infra-estrutura, o

problema da seca (no caso do nordeste), e do desemprego. Argumentam ainda que essa é a chance de chegarmos num verdadeiro equilíbrio federativo. Além disso, os quatro projetos os quais versam pelas mudanças no marco regulatório tem como pano de fundo a criação de um fundo social e de desenvolvimento, o que tanto justifica a mudança no regime de exploração quanto na redistribuição dos *royalties*.⁸

Cabe também ressaltar que a mudança para o regime de partilha implica no controle, mas não necessariamente nos rendimentos, das jazidas pelo governo. Esse é um elemento de fundamental importância porque é a garantia que as empresas tem de que a exploração do petróleo não vai causar um forte desequilíbrio do câmbio seguido de desindustrialização, situação conhecida como “doença holandesa”. Nos planos do governo, persistindo o regime de concessão haveria – para evitar o desequilíbrio cambial – o controle do fluxo oriundo da exploração petrolífera por uma agência reguladora apenas para a camada pré-sal, semelhante à ANP. Com o regime de partilha, a própria Petrobras, ou uma empresa organizada apenas para o pré-sal, poderá fazer esse controle.

2. O DILEMA DO PRÉ-SAL À LUZ DA ANÁLISE DE POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS

Existe ampla literatura pertinente à análise de políticas governamentais, mesmo reduzindo o escopo para o conceito conhecido na literatura como políticas públicas, acerca desse conceito existem diversas interpretações, como mostraram Michael & Ramesh. Políticas governamentais serão interpretadas aqui pelo conceito de ciclo de políticas públicas, compreendido em : problema, agenda, formulação, implementação e avaliação. Nessa seção serão recuperados os debates em torno do conceito e das explicações para políticas públicas, cuja referência será aquela apontada na primeira seção do texto.

2.1. POLÍTICAS PÚBLICAS, DE ESTADO E DE GOVERNO.

Theodoulou (1995, pp.86-87) esclarece que embora exista algum dissenso em torno do conceito, políticas públicas na literatura especializada é compreendida como uma seqüência de atividades. Primeiramente, há uma identificação de pauta, a qual consiste em identificar problemas legítimos e viáveis de entrar para a agenda. Em seguida, a formação da agenda a qual compreende a hierarquização de prioridades para a construção da política. Em seguida, vem a formulação da política, a qual consiste no encadeamento dos pontos críticos relacionados ao problema que entrara na agenda e motivara a construção da política. Entre as políticas possíveis, é adotada uma das variantes, concomitantemente ao delineamento de suporte político e estrutural para a implementação da política pública. Finalmente, a política é implementada a partir de programas públicos e pela ação direta da burocracia do Estado, assim como pela cooperação entre os níveis federal, estadual e municipal de governo.

Esse processo é dinâmico e cada parte da política pública segue a uma lógica própria. A etapa da agenda consiste num ordenamento de pautas, o que condiciona o foco dos atores envolvidos/interessados. Quanto à espécie, agendas podem ser sistêmicas ou operacionais. Agendas sistêmicas são aquelas cuja legitimidade hierarquizadora de prioridades é de competência técnica. É o caso típico da educação. Agendas institucionais são aquelas orientadas por decisões de autoridade, tais como regulamentação de contas do poder executivo e sua prestação de contas ao legislativo.

Pautas serão prioritárias na medida em que forem percebidas pelo sistema político. Certos elementos condicionam essa percepção, tais como: potencial de conflito, ação de grupos de interesse e desencadeamento de crises. No caso da mudança no marco regulatório do pré-sal o

que existe é uma complexa rede de interesses organizados que envolvem tanto empresas quanto movimentos sociais, organizações da sociedade civil, partidos políticos e governos dos três níveis dos entes federados. A ordem do dia ainda foi precipitada pelo pedido de urgência constitucional pedido pelo governo para votar os quatro projetos – os quais o governo tem amplo interesse em que se vote em separado – referentes à mudança do marco regulatório. Esse pedido já foi sancionado e retirado várias vezes, e por diversos motivos – entre eles, a recente campanha eleitoral de Dilma Rousseff apoiada pelo atual governo, o que fez com que o governo federal evitasse maiores desgastes dentro do pacto federativo. Todavia, o pedido de urgência fez com que o problema do desequilíbrio federativo visível a partir do regime atual de redistribuição dos *royalties* do petróleo fez com que tal redefinição estivesse no topo de prioridades da agenda legislativa e partidária.

Assim, a fase *agenda-setting* do ciclo de políticas é um processo complexo e multifacetado, o qual envolve atores políticos tanto de dentro quanto fora do governo e do estado. São os principais pontos de um modelo de construção da agenda: constante reorganização de significados, os quais realocam o residual de processos políticos paralelos; a formação de uma rede de especialistas, empresários e agentes que afetam as decisões de dado tipo de política pública, grupo esse chamado na literatura de “comunidade de políticas”; entrepostos de idéias e decisores, compostos por grupos intermédios como professores, jornalistas, funcionários públicos, entre outros. Por último, se constitui uma estrutura de oportunidades para idéias tornarem-se parte de uma agenda. Kingdom se refere a isso como “janela de políticas”, as quais abrem ou fecham de acordo com as disposições da conjuntura.

A formulação consiste na fase do ciclo de políticas na qual há a criação de cursos de ação suportáveis e relevantes para lidar com problemas, mas nem sempre

resulta na adoção de políticas. Diversos atores de dentro e fora do governo e do estado estão envolvidos nessa fase, assim como os diferentes níveis federativos do *policy-making*. É um processo de duas mãos. Por um lado uma decisão geral pode ser tomada se ela ocorrer em cima de um problema. Por outro, se existe antecedente no tratamento de tal problema via políticas públicas, e portanto exista um esboço de políticas públicas, a política adotada levará a cabo seus objetivos principais. Nem sempre isso acontece. Em realidade, é comum que, posteriormente, na fase de implementação muitas decisões tomadas na fase de formulação sejam ou ignoradas, ou completamente modificadas.

De outro lado, para que a política pública formulada funcione ela precisa – além de coesão interna – ela precisa de amplo apoio dos atores envolvidos. Decorre disso que mais difícil será a pactuação social para a implementação dessa política quanto mais amplo for o leque de atores envolvidos. Assim, o fato da adoção de tal ou qual política pública implica na legitimação da política.

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 até o cumprimento das metas da política pública, e com os custos próximos ao previsto. Assim, a implementação pode ser definida como uma mudança dirigida de acordo com a adoção da política específica.

Existem também três tipos principais de implementação. A *implementação programada* consiste em eliminar ou controlar problemas referentes a uma política anterior, ou a mesma política que tenha passado por reformulação. A *implementação adaptativa* consiste em adequar a política pública em andamento a eventos inesperados ou descobertas. A implementação adaptativa é um exemplo interessante dos *gap* possíveis entre formulação e implementação, uma vez que não é possível prever com certeza todos

os eventos possíveis os quais irão aparecer na execução da política¹⁰.

Tanto a implementação programada quanto a implementação adaptativa levam em conta diversos fatores que podem ‘contaminar’ as políticas, tais como: ambigüidade das metas, envolvimento de um número de atores desproporcionalmente alto, jurisdição sobreposta de autoridades, interesses envolvidos e despercebidos, e conflito entre grupos de interesse.

Por último, existe a *não-implementação*. Bachrach & Baratz (1962) dividem o processo de *decision-making* em não-decisão e decisão, e mostram que existem no meio desse processo diversos filtros de demandas os quais não permitem que qualquer aspiração ou necessidade legítima da sociedade civil chegue ao topo de prioridades, assim como que não seria realista o “governo de todos” sugerido por Dahl em *Who Governs?* Para Dahl bastaria que um grupo fosse organizado o suficiente para evidenciar suas aspirações e colocá-las no topo da hierarquia de prioridades da agenda política; todavia Bachrach & Baratz mostram que existem arenas de veto, institucionais e não institucionais, consideráveis no decorrer do percurso, as quais são capazes de barrar determinados tipos de demandas. Dessa maneira, a não-decisão ela mesma pode ser uma decisão consciente dos governos, e quiçá ela mesma uma *policy*.¹¹

Na luta por recursos escassos, certas políticas prevalecem sobre outras. Theodoulou sugere que o impacto das demandas no plano das idéias é um fator preponderante, como bem o demonstra o processo de decisão orçamentária. Diversas demandas circulam pela hierarquização de prioridades, tais como a questão ambiental, luta de trabalhadores, problema da mulher, etc. entretanto demandas são filtradas ao longo do processo político, o que mostra a alta capacidade de certos problemas em entrar para a agenda, e a baixa capacidade de outros.

Políticas ainda podem ser distinguidas por políticas de Estado e políticas de governo. Todas as políticas governamentais nascem como política de governo, cuja ‘vocaçãõ’ seria tornar-se uma política de Estado. Políticas de governo restringem-se à esfera do mandato governamental, enquanto que políticas de Estado são aquelas que conseguem superar essa dimensão e tornam-se perenes à mudança de governo¹². Pesa na distinção as conseqüências de longo prazo. Ao longo da trajetória de uma política de Estado é possível perceber que certas decisões tomadas no passado são cruciais para o bom (ou mau) andamento da política no presente, caso da política de previdência no Brasil.

2.2. PRINCIPAIS CORRENTES DE EXPLICAÇÕES DE POLÍTICAS.

A presença de políticas públicas e seu estudo estão relacionados ao próprio desenvolvimento do Estado Nacional Moderno, em vista da expansão de suas atividades, assim como de suas funções frente à sociedade civil. A existência de uma política pública depende de uma soma de fatores: recursos, agencias governamentais, e burocracia, fundamentalmente. Essa intervenção pode consistir em regulação ou disponibilidade de recursos onde houver demanda social reprimida. Para a *policy analysis* são centrais na análise da política pública a relação causal entre recomendação, desenho e implementação, assim como todo esse sistema numa regularidade no tempo.

No Brasil políticas públicas decorreram entre 1930-1990 fundamentalmente de projetos políticos os quais priorizavam a industrialização e o desenvolvimento econômico. Seguramente até 1964 houve amplamente uma identificação entre industrialização e desenvolvimento, descartados seus aspectos humanos e sociais, entendendo que a industrialização *per se* fosse sinônimo de desenvolvimento¹³. Simonsen, Furtado,

Campos, entre outros, entendiam que a industrialização impulsionaria a formulação e implementação de políticas, pois isso viria a atender as necessidades da própria indústria¹⁴. A experiência histórica, como demonstra Cardoso de Mello, mostrou que a industrialização não era condição suficiente (talvez necessária) para o desenvolvimento econômico e social, isso se entendermos por desenvolvimento social a presença de um estado de bem-estar e uma participação mais igualitária somada a um controle social democrático sobre o produto econômico¹⁵.

O principal problema da *policy analysis* é a dificuldade em operacionalizar os conceitos, assim como em contextualizá-los. Isso porque a *policy analysis* é de caráter modelar e não leva em conta outros aspectos do processo político, que as Ciências Sociais levam. Entendendo elas duas como as duas principais abordagens, é possível dizer que conflitam e se complementam no terreno metodológico.

Ambas, por exemplo, estão preocupadas com a regularidade das políticas. Uma diferença fundamental é que a abordagem das políticas públicas pelo lado das Ciências Sociais, além de sua natureza mais compreensiva, tem outras preocupações: cultura política, luta política, interesses organizados. Wilson (1980) argumenta que o central na análise de políticas seriam dois binômios combinados: custos/ benefícios casado com dispersos/concentrados.

Quadro 2: tipos de políticas quanto à redistribuição de recursos

	Concentrados/ Dispersos	Dispersos/ Concentrados
Custos/Benefícios	Custos concentrados Benefícios dispersos (I)	Custos Dispersos Benefícios Concentrados (II)

A situação I é a menos provável em vista de que seria necessária uma

organização da maioria, o que é menos provável que a situação II, a qual pede apenas que a minoria se organize frente a maioria. Outro fator é que os benefícios dispersos na maioria se passam despercebidos, de modo que a *accountability* é menor, às vezes mínima.

No caso do pré-sal existe uma curiosa inversão dessa lógica uma vez que a maior parte dos estados se organiza para reverter a situação dita mais provável: o atual marco regulatório do pré-sal é uma situação de custos dispersos para a Federação com benefícios concentrados para Rio de Janeiro e Espírito Santo, principalmente, e para os municípios produtores daqueles estados. A emenda Ibsen significará uma política de ganhos dispersos para todos os estados e municípios, feita pelo FPM e FPE e sem distinção entre produtores e não-produtores, com custos concentrados para Rio de Janeiro e Espírito Santo, principalmente, os quais arcarão com os custos operacionais da extração do petróleo na camada pré-sal. A exceção a regra é possível neste caso provavelmente porque o benefício disperso será suficiente para o conjunto de alianças necessário ao apoio da emenda Ibsen.

2.3. O PODER DO CAPITAL SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS.

De acordo com a corrente que atribui centralidade ao poder do capital na *policy-making*, políticas são executadas ou não de acordo com a influência do capital na cena política. Lindblom (1979) argumenta que as empresas, dado sua posição estratégica no conjunto social, conseguem facilmente chantagear a sociedade e o estado, simplesmente se anunciarem a impossibilidade de lucro, o que é por sua vez seu papel social. A crise econômica que demandaria disso acionaria um dispositivo automático de redefinição de prioridades, o que afeta de cima a baixo a implementação da política pública. Para esse autor ainda (1982) certas políticas nunca poderiam

entrar na agenda uma vez que automaticamente existiriam mecanismos que evitam interesses contra as empresas ganhem corpo no processo político, algo que Lindblom chamou de “mente aprisionada”. Note que essa abordagem é bem diferente de outras como Wrigth Mills (1968) que atribuem tais mecanismos ao pertencimento ou não nas “altas rodas”: círculos sociais privilegiados de convivência, nos quais se formam redes sociais capazes de afetar as esferas econômica, política e militar. No caso do entendimento de Lindblom o mecanismo é condicionado e automático, dispensando uma convivência pessoal entre os atores envolvidos.

Dessa maneira, se coloca uma questão nodal que é se existe a possibilidade de o Estado entrar em choque de interesses com as empresas e/ou a burguesia. Vogel sugere que tal ambigüidade é falsa mesmo porque a intervenção do Estado na economia e na sociedade acabam gerando uma série de demandas a serem atendidas, e no atendimento a essas demandas as próprias empresas é quem são modificadas – ou seja, o estado é capaz de afetar a forma e estrutura das empresas, e não o contrário; entretanto, Przeworski é quem dá a evidência mais clara da possibilidade de choques entre Estado e burguesia. Quando da decisão de participar das eleições, partidos de esquerda europeus no século XIX acabam decidindo por lutar pela mudança social a partir das “regras do jogo” eleitorais, e obtêm êxito, e formam governos diferentes dos consolidados liberais-econômicos, e iniciam uma série de transformações a partir da consolidação dos direitos sociais.

A contribuição dessa corrente, portanto, é mostrar que tanto existem políticas que não ocorrem porque a burguesia não quer, quanto o Estado como complexo institucional coloca limites para a ação da burguesia, e mesmo empreende políticas públicas contra seus interesses de classe. Por outro lado, o próprio funcionamento do Estado afeta a dinâmica do conjunto social. O debate que Vogel

recupera já estava em Galbraith (1982) quando o teórico da “sociedade da afluência” argumentava pelas necessidades exclusivas de um ator robusto como o Estado, necessidades essas que para serem atendidas significariam uma enorme intervenção do Estado na economia, ou seja, a não intervenção – e aqui dialogava com Friedman – era algo impossível. Sendo a intervenção algo inexorável, seria o planejamento de linha democrática fundamental para se evitar crises.

No caso do pré-sal existe claramente essa complementaridade de interesses entre empresas e Estado. Na verdade o investimento consiste num estrangulamento a ser vencido no caso do pré-sal, e o investimento externo era algo fundamental para o sucesso da extração de petróleo no mar territorial. Apesar da argumentação de que a mudança do regime de concessão para o regime de partilha tenha aumentado o poder do governo federal e da Petrobrás sobre o petróleo do pré-sal, é verdade que os ganhos futuros são crescentes, e o regime de partilha oferece a chance de ressarcimento mais rápido do investimento inicial, uma vez que pode ser pago com o produto na forma *cost oil*. Por outro lado, tanto a Petrobras quanto o governo precisam de novos investimentos para a consecução do projeto – de alto risco, diga-se de passagem.

Aqui a variável principal para saber o quanto o Estado está mesmo disposto a disputar espaço com o capital privado será o quanto ele terá de participação na Petrobras S.A., assunto inelutavelmente crítico, uma vez que o governo aumentou nessa empresa a participação para 40%, e mostra sinais de preocupação com o avanço do capital chinês sobre o mercado de *commodities* brasileiro (FERNÁNDEZ Y FERNÁNDEZ & RENAULT: 2010, p.A12). Essa tendência parece vir se confirmando com as últimas tomadas de decisão sobre a capitalização recorde da Petrobrás. concomitantemente à participação imensa do Fundo Soberano nesta capitalização – a qual pode chegar a ser a segunda maior entre os acionistas majoritários (OLIVEIRA: 2010).

Outro ‘termômetro’ confiável para se determinar tal grau de autonomia na tomada de decisões será pela vitória ou não da cruzada do governo federal pela mudança no regime de exploração; todavia, esse fato não se explicará por si. Será necessária, de maneira complementar, ver como se posicionam atores e lideranças, de dentro e fora do Estado, com relação ao regime de partilha.

Pelo lado da sociedade: a Confederação Nacional da Indústria (CNI), Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), Empresa de Pesquisa Energética, e a Organização Nacional da Indústria do Petróleo (ONIP). Pelo lado do Estado: o Ministério de Minas e Energia, a Agência Nacional do Petróleo, assim como as principais lideranças partidárias e de governo ligadas aos entes federados envolvidos em redefinição. Um mapeamento do *quem é quem* dos bastidores da tomada de decisão responderá se tais mudanças refletem autonomia ou dependência do Estado brasileiro com relação às forças em disputa, e em que grau.

CONCLUSÃO

De fato, parece existir uma relação bastante clara entre a mudança no regime de exploração do petróleo com a redistribuição dos *royalties* pagos pelas empresas ao estado, e sua redistribuição entre os entes federados. O atual governo tanto precisa de investimento externo na exploração do petróleo na camada pré-sal quanto almeja criar um fundo social com recursos provenientes do petróleo.

A mudança no marco regulatório compreenderá: mudança no regime de exploração, que era de concessão e passa a ser de partilha; decorrente disso, aumenta a participação da União nos rendimentos oriundos da produção de petróleo. No regime de concessão, vigente desde a lei de 1997, a empresa arcava com o custo e o risco, mas ficava com toda a produção. No regime de partilha, apesar de dividir a

produção com a federação, ela pode pagar os custos em produção de óleo e gás, o que faz com que o investimento retorne mais rapidamente, vantajoso ainda pensando que a exploração do petróleo na camada pré-sal obterá ganhos crescentes nos próximos anos.

A mudança para o regime de partilha também agrada os investidores nacionais, uma vez que esse regime pressupõe o controle estatal sobre a produção, embora não sobre os rendimentos. Isso dá segurança para empresas e empresários porque é uma garantia dos efeitos colaterais perversos da produção desregulamentada de petróleo, o que pode causar fortes desequilíbrios no câmbio, seguidos de desindustrialização.

A emenda constitucional a qual versa pela modificação do marco regulatório do petróleo dentro e fora do pré-sal foi sancionada na câmara e no senado, mas ainda não foi sancionada pelo poder executivo porque uma chance de conciliação fora atribuir à União ressarcir estados e municípios produtores pelos eventuais prejuízos, o que o governo não quer.

No plano externo, o governo federal está, novamente, entre dois fogos. A questão é até que ponto a Federação irá contra os interesses das empresas envolvidas na extração do petróleo. A variável por excelência será a participação do Estado nas ações da Petrobras, as quais subiram para 48% no segundo semestre. Essa ofensiva se justifica pelo avanço do capital do leste asiático em vista do crescimento formidável que a economia brasileira irá experimentar com a exploração petrolífera.

O fato do governo ter acionado o Fundo Soberano com vistas a defender a economia nacional do avanço do capital chinês implica em aumentar a participação do Estado na Petrobras, o que – no limite – vai contra os interesses da burguesia nacional e dos investidores americanos e europeus nas jazidas. Pode ser que essa seja uma evidência de que o Estado brasileiro seja capaz de crescer politicamente frente

tanto à sociedade civil quanto às elites econômicas, uma vez que, dada a necessidade de preservação da soberania nacional econômica, seja ele capaz de contrariar interesses empresariais estratégicos.

Todavia, o que permanece como desafio à pesquisa é entender como pensam e se posicionam os principais atores envolvidos no processo de tomada de decisão, relativo à redefinição dos marcos regulatórios. A compreensão de posicionamentos e projetos de atores-chave ajudará a elucidar a redefinição dos marcos regulatórios do petróleo na camada pré-sal como questão nacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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. (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 (acessado em 22/06/2010)

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

FURTADO, Celso. **Dialética do Desenvolvimento.** Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.

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+O+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,,MUL1525450-9356,00VEJA+O+HISTORICO+DO+DEBATE+SOBRE+OS+ROYALTIES+DO+PETROLEO.html (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

_____. *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> (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,,MUL_1531490-5601,00-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”)

GOERTZ, Gary. *Necessary condition theory: what Kingdom, Ostrom and Skocpol have in common*. draft, 2001.

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

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.

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&tln_g=en)

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

PERAIA, Marval. *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.

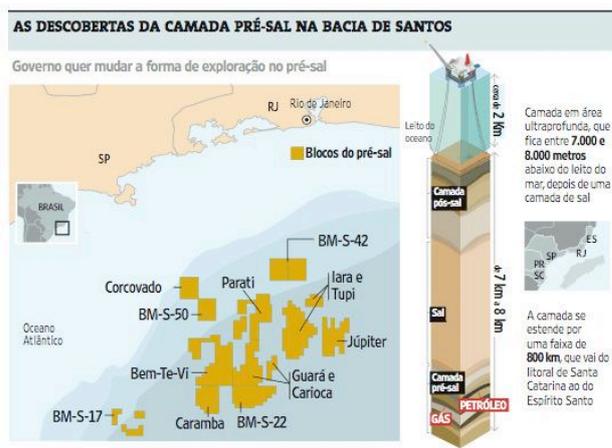
THEODOLOU, Stella. *How Public Policy is Made?*. in Theodoulou & Cahn. **Public Policy: the essential readings**. New Jersey: Prentice Hall, 1995.

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.

Anexo 1



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)

⁹ para uma discussão mais completa do conceito, ver Nassif (2008)

¹⁰ Recentemente o desastre ambiental ocorrido numa jazida de petróleo sob a responsabilidade da empresa British Petroleum levantou suspeitas se o Brasil estaria preparado para crise de tamanha envergadura. Embora esteja prevista a responsabilidade da empresa sobre as jazidas sob concessão, essa é uma possibilidade de comprometer a política governamental para exploração de petróleo no Brasil.

¹¹ No caso brasileiro existem diversos exemplos. Um exemplo notável é a política de inclusão de afrodescendentes e grupos marginalizados decorrentes de legado histórico: embora a Carta de 1988 tenha previsto “ações reparatórias” para esses grupos, as primeiras tentativas de formulação das chamadas “políticas de ação afirmativa” não se dão antes de 2002, e mesmo alguma implementação mais séria, não antes de 2004. No caso específico no pré-sal, a nova regulamentação da redistribuição dos *royalties* e a mudança do regime de exploração vinham sendo propostas desde 2007, e se não fossem os pedidos de urgência constitucional por parte do poder executivo é duvidoso que assunto deveras conflitivo permanecesse na agenda.

ⁱ É formado em Ciências Sociais pela UFSCar (Universidade Federal de São Carlos). Atualmente é estudante de pós-graduação (mestrado) em Ciência Política na Unicamp (Universidade Estadual de Campinas), e professor da Etec-Cepam Escola Estadual Técnica de Gestão Pública, ligada ao Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza (CEETEPS).

² ver Anexo 1.

³ ver Agência Inversia (2010)

⁴ Folha de São Paulo. 27/07/2010, página B7.

⁵ ver G1: 2010a.

⁶ ver G1: 2010b

⁷ ver G1:2010c

⁸ 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

¹² Caso notável do programa de Orçamento Participativo, em diversas cidades, como Porto Alegre, Vitória e Araraquara, entre outras.

¹³ Para uma explicação do pensamento econômico brasileiro, ver Bielschowsky (2004).

¹⁴ Desse grupo Simonsen certamente é o que tem mais coerência nessa convicção, pois ele mesmo fora responsável, a frente do complexo CIESP/FIESP, pela criação do sistema S, em meados dos anos 1940's. Entretanto, mesmo o caso de Simonsen demonstra que, para existir uma política de bem-estar e o andamento de políticas sociais, é necessário antes de tudo um projeto político completo o qual venha a abarcar essas dimensões. No caso do pré-sal é impressionante como a exploração do petróleo ligada ao controle eficiente da taxa de câmbio estão sendo entendidos pelas autoridades governamentais como fatores suficientes para se falar em desenvolvimento econômico e social.

¹⁵ de acordo com a reformulação que Furtado fez do conceito em *Dialética do Desenvolvimento* (1964, pp.62-63)