IVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

RECEITAS NÃO-TRIBUTÁRIAS DE PETRÓLEO E DEMOCRACIA

CRISTIANE DE OLIVEIRA COELHO GALVÃO

São Paulo

2013

DE OLIVEIRA COELHO GALVÃO

RECEITAS NÃO-TRIBUTÁRIAS DE PETRÓLEO E DEMOCRACIA

Tese apresentada como requisito parcial para a conclusão do Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, nível Doutorado, área de concentração Direito Econômico e Financeiro, sob orientação do Prof. Titular Gilberto Bercovici.

São Paulo
Faculdade de Direito da USP
2013

PDF
Complete

*Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.*

Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features

ho Galvão

Título: Receitas Não-Tributárias de Petróleo e Democracia

Tese defendida em ____ de _____ de 2013, perante banca examinadora composta pelos professores:

Prof. Titular Gilberto Bercovici ó Orientador

Membro

Membro

Membro

Membro

Membro

Resumo

A descoberta de enormes reservas de petróleo na camada pré-sal do litoral brasileiro levou à adoção de um novo marco regulatório para as atividades de pesquisa e produção do mineral. O regime de partilha de produção e a instituição de um fundo soberano para cuidar das receitas petrolíferas foram as principais mudanças introduzidas por tal legislação. Partindo-se das lições da sociologia fiscal, que enfatizam a importância da tributação à solidez do regime democrático, e da observação da experiência de três países exportadores de petróleo, que revela a inaptidão das receitas petrolíferas em promover o desenvolvimento, defende-se que os benefícios da descoberta do pré-sal restringem-se à ampliação da indústria nacional associada ao setor, não abrangendo as receitas geradas em sua exploração. Desta maneira, sustenta-se que o novo marco regulatório somente contribuirá ao fortalecimento da democracia brasileira caso o regime de partilha propicie a formação de novos negócios e empresas e o Fundo Social proteja a economia doméstica dos efeitos deletérios do uso imediato de receitas petrolíferas.

Palavras-chave: Petróleo, pré-sal, modelo de partilha, Fundo Social, sociologia fiscal, Brasil, México, Venezuela, Noruega.

Abstract

The discovery of a massive oil field in the sub-salt layer of the Brazilian coast triggered the adoption of a different regulatory framework for the Oil & Gas exploration sector. The production-sharing agreement and the establishment of a sovereign wealth fund to handle oil revenues were the main changes carried out by the new legislation. Relying on the lessons from fiscal sociology, which emphasize the importance of taxation to a democratic regime, and the study of three oil exporting countries, that illustrate that oil revenues do not promote development, it is argued that the gains from the sub-salt discoveries are restricted to the growth of the oil related national industry, not encompassing the revenues accrued from its exploration. Accordingly, it is contended that the new regulatory framework will only contribute to the enhancement of Brazilian democracy if through the sharing-producing agreements the State is indeed successful in encouraging the formation of new firms and, also, if the sovereign fund fulfills its obligation of shielding the economy from the immediate disbursement of oil revenues.

Keywords: Oil, offshore, sub-salt, production-sharing agreement, Brazilian oil sovereign fund, fiscal sociology, Brazil, Mexico, Venezuela, Norway.

PDF
Complete

*Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

Ao Jorge, meu melhor amigo e maior amor.

AGRADECIMENTOS

De início, devo agradecer ao professor e orientador Gilberto Bercovici. Além de seu brilhantismo acadêmico, que me inspirou desde a escolha do tema até a redação da última frase desta Tese, a seriedade e a disposição com que me orientou ao longo deste trabalho fazem dele o exemplo de profissional que quero seguir.

Agradeço ao professor Heleno Torres, que desde meu mestrado é um importante incentivador de meus estudos. À professora Maria Hermínia Tavares de Almeida, por ter chamado minha atenção à importante perspectiva da Ciência Política sobre o tema da democracia. Suas aulas não só influenciaram a escolha das referências teóricas usadas ao longo deste trabalho, como também moldaram a perspectiva crítica que desenvolvi. E à professora Susan Rose-Ackerman pelos valiosos comentários ao meu projeto e por ter me recebido como pesquisadora visitante na Faculdade de Direito da Universidade de Yale, onde escrevi a maior parte do texto.

Gostaria ainda de agradecer a Daniel Barcelos Vargas pelas interessantes discussões a respeito da realidade brasileira e a Sérgio Wulff Gobetti, Priscilla Maria Santana, Eduardo Xavier, Júlio Alexandre Menezes da Silva, Daniela Ferreira Marques e Walter Baere de Araújo Filho pela valiosa contextualização do ambiente político e da concepção teórica que embasou, no Poder Executivo, a proposição do novo marco regulatório brasileiro de exploração do petróleo.

Não poderia ter feito esta tese sem a enorme paciência e cooperação dos meus colegas Procuradores da Fazenda Nacional, Pablo Galas Pedrosa, Renata Santana, Sophia Dias Lopes, Cristiano Neuenschwander e Dr. Luiz Fernando Jucá Filho. Ainda em agradecimento aos colegas de trabalho, devo fazer uma menção especial à Maria das Graças Rodrigues, meu braço direito (e esquerdo).

Por fim, agradeço ao meu pai, ó por uma conversa de churrasqueira da qual ele não se lembra, mas que marcou a minha visão sobre o mundo, ó à minha mãe, ó por tudo o que há de mais irrelevante (lanchinhos da tarde) e mais importante (compreensão e amor incondicionais) nessa vida, ó e aos meus irmãos, Luciana e Guilherme, aos meus primos, Bruna e Thiago, e à minha sobrinha mais linda do mundo, Giovana, ó por continuamente tirarem meu foco sobre este trabalho.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	9
CAPÍTULO 1 6 REGIMES POLÍTICOS E FINANCIAMENTO DO ESTADO.....	15
1.1 PROCESSOS DE TRANSIÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DEMOCRÁTICA	19
1.2 PREMISSAS DA SOCIOLOGIA FISCAL	38
1.3 A MALDIÇÃO DOS RECURSOS NATURAIS.....	54
CAPÍTULO 2 6 EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO E REGIMES POLÍTICOS.....	69
2.1 MODELOS DE EXPLORAÇÃO E SEUS REFLEXOS POLÍTICOS	71
2.1.1 Propriedade das riquezas naturais e fortalecimento das elites	72
México	74
Venezuela.....	78
Noruega.....	84
Comparação.....	92
2.1.2 Nacionalismo e empresas estatais	93
México	95
Venezuela.....	103
Noruega.....	114
Comparação.....	123
2.1.3 Rendas do petróleo e fundos soberanos	128
Noruega.....	128
Venezuela.....	138
México	156
Comparação.....	167
2.2 NEUTRALIZAÇÃO DO PETRÓLEO OU NEUTRALIZAÇÃO DA POLÍTICA	172
CAPÍTULO 3 6 EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO E DEMOCRACIA NO BRASIL	184
3.1 DO REGIME DE ACESSÃO AO REGIME DE PARTILHA	190
3.1.1 Rumo à nacionalização do subsolo.....	190
3.1.2 A Petrobrás e a criação de um segmento petrolífero no Brasil	194
3.1.3 O regime de concessão e seus reflexos econômicos.....	199
3.1.4 O pré-sal e o regime de partilha	204
3.2 EXPLORAÇÃO DO PRÉ-SAL E FINANCIAMENTO DO ESTADO	215
3.2.1 O Fundo Social e seus objetivos	215
3.2.2 Receitas do petróleo e desenvolvimento social.....	222
3.2.3 Royalties do petróleo e desenvolvimento regional.....	230
3.3 EXPERIÊNCIA ESTRANGEIRA E SOCIOLOGIA FISCAL: RAZÕES PARA POUPAR NO BRASIL....	240
REFERÊNCIAS.....	248

A descoberta de uma nova e significativa província petrolífera na camada pré-sal do litoral brasileiro foi confirmada em meio ao procedimento licitatório da 9ª Rodada de Licitações para Exploração de Petróleo, em 2007. De imediato, o Conselho Nacional de Política Energética ó CNPE deliberou pela exclusão do leilão de alguns blocos coincidentes com a área das novas descobertas. Entendeu-se que a região do pré-sal, por incluir as reservas brasileiras entre as maiores do mundo, demandava mudanças no marco regulatório a fim de se garantir ao país uma maior e mais justa participação na atividade e produto da exploração dessas jazidas.¹

Quase dois anos depois, em 31 de agosto de 2009, o presidente Lula apresentou o resultado do trabalho da Comissão Interministerial que foi instituída para tratar da nova legislação. Optou-se pela adoção de um regime de partilha, sob o qual a União mantém a propriedade do petróleo produzido e o contratado é ressarcido de seus custos em óleo, além de receber uma parcela do excedente da produção. Aos olhos do então presidente Lula, a exploração do petróleo do pré-sal sob esse novo regime mostrar-se-á no futuro tão relevante que só o anúncio do novo marco regulatório já deveria ser interpretado como ãum novo Dia da Independência para o Brasilö.²

A expectativa, portanto, é de que a exploração do pré-sal inaugure um novo paradigma econômico e político no país. Espera-se que essa larga escala de exploração petrolífera impulse o progresso nacional ao ampliar a indústria doméstica e dar causa a um inesperado acréscimo de arrecadação de receitas governamentais. Esses dois fatores combinados permitirão catapultar o Brasil a um mais alto estágio de desenvolvimento econômico e social, que contribuirá para a consolidação e o aperfeiçoamento das suas instituições democráticas. O futuro, por esse ponto de vista, parece bastante promissor: a indústria petrolífera e as receitas da exploração do petróleo irão gerar desenvolvimento, e esse desenvolvimento irá fortalecer a democracia. Ocorre, no entanto, que embora exista uma aparente lógica nessa narrativa otimista, ela parece ser visivelmente contrariada pela realidade econômica, social e política da maioria dos países exportadores de petróleo.

¹ Resolução CNPE nº 6, de 8 de novembro de 2007.

² Paula LABOISSIÈRE, *Lula: marco regulatório do pré-sal é novo Dia da Independência para o Brasil*, em <http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2009/08/31/materia.2009-08-31.9523861997/view>, acesso em 30 de outubro de 2012.

Um acréscimo de renda irá provocar resultados desejáveis sobre o regime de governo de um determinado país, contribuindo para o enfraquecimento de uma eventual ditadura ou para a consolidação e aperfeiçoamento de uma ainda frágil democracia. De fato, uma aleatória observação da condição política dos diferentes países, hoje ou num passado recente, permite associar riqueza à democracia e pobreza a regimes autoritários. No entanto, outra observação mais detida passa a revelar uma importante exceção a tal regra: quando a riqueza advém da exploração do petróleo, então esse seu efeito democratizante parece mesmo retrair ou desaparecer.

Quando propôs o novo modelo regulatório de exploração petrolífera, a equipe de governo do presidente Lula não negligenciou tal fato. Com o objetivo de evitar que toda a euforia em torno do pré-sal venha a se transformar apenas em um grande desapontamento, recomendou-se a criação de um fundo soberano para a captação e neutralização das receitas advindas da exploração do petróleo. A proposta do Poder Executivo foi aprovada com pequenos ajustes pelo Congresso Nacional, instituindo-se o chamado Fundo Social, cujas regras de funcionamento foram previstas a partir do artigo 47 da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010. Seguindo o exemplo da Noruega, um dos únicos países de base econômica petrolífera que conseguiu se desenvolver, fixou-se, em linhas gerais, que praticamente todas as receitas governamentais federais decorrentes da exploração do pré-sal deverão ser preferencialmente destinadas a ativos financeiros no exterior, sendo que apenas o produto desses investimentos poderá ser utilizado para financiar projetos de desenvolvimento social.

A criação de um fundo soberano com essas rigorosas regras de entrada e retirada de recursos parece demonstrar a compreensão da comunidade política brasileira de que há algo de perigoso e nefasto nas receitas petrolíferas. Por outro lado, contudo, quando se observa que as principais discussões entabuladas a respeito da exploração do pré-sal, seja no âmbito do Congresso ou no âmbito da mídia, tocam a questão da divisão dos royalties entre estados e municípios ou a questão do direcionamento das receitas do Fundo Social a esta ou àquela área estratégica, então se passa a duvidar de que realmente exista algum tipo de consenso a respeito da correlação entre receitas petrolíferas e o déficit de desenvolvimento que se costuma observar em países exportadores de petróleo. Além do mais, nem mesmo a comunidade acadêmica está convencida de que é melhor para o Brasil aplicar os recursos do petróleo preferencialmente em ativos no exterior do que em projetos

uma, o que se percebe é que ainda não há um razoável convencimento da comunidade política ou da sociedade a respeito da importância de se neutralizar o orçamento brasileiro da interferência das receitas advindas da exploração das reservas do pré-sal.

O objetivo desta Tese é exatamente tentar fornecer maiores subsídios a tal convencimento e, com isso, colaborar para que o Fundo Social, mantendo as regras que hoje o regulamentam, consiga estabelecer-se como uma instituição forte e respeitada. Buscar-se-á demonstrar que o principal mérito do novo marco regulatório no que diz respeito às receitas petrolíferas está exatamente em afastar a possibilidade de seu despejo massivo e imediato no mercado doméstico, seja para financiar gastos correntes ou investimentos em infraestrutura e capital humano.

Quando se apresentou ao Congresso Nacional as justificativas para adoção do Fundo Social, asseverou-se a necessidade de poupar as receitas do petróleo, investindo-as no exterior, sob dois distintos argumentos. O primeiro, de que é preciso resguardar o interesse de gerações futuras, que não mais poderão contar com as reservas desse minério. E o segundo, de que a inclusão desses recursos no orçamento poderia gerar flutuações indesejadas na renda e nos preços internos ou causar uma apreciação injustificada do câmbio, o que desfavoreceria as demais atividades econômicas.⁴ Contudo, outra importante razão para que se adote essa rigorosa prática de poupança não chegou a ser aventada. Trata-se do fato de que o desenvolvimento econômico, social e político requer um orçamento público que dependa o máximo possível de receitas advindas da tributação sobre a atividade produtiva dos cidadãos e empresas nacionais. Isso porque, como se buscará demonstrar, apenas a tributação consegue vincular a saúde financeira do Estado à saúde financeira da sociedade, sendo que essa vinculação tem enormes implicações sobre a qualidade e a efetividade do gasto público e, por conseguinte, sobre o desenvolvimento do país.

De maneira oposta, as receitas petrolíferas arrecadadas ao Estado nem sempre correspondem ao desempenho da economia doméstica. Enquanto a exploração é voltada ao mercado interno, as receitas públicas advindas do setor petrolífero equivalem a receitas tributárias; no sentido de que quem estará em última instância remunerando o Estado são

³ Vide, por exemplo, Sérgio Wulff GOBETTI. Investimentos Públicos, Estatais e Política Fiscal: os Desafios do Pré-Sal. VI Prêmio DEST de Monografias, Tema: Empresas Estatais, Desenvolvimento e Políticas Públicas no Brasil. 2010, p. 44 e 45 e Gilberto BERCOVICI. Direito Econômico do Petróleo e dos Recursos Minerais. São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 349 e 350.

⁴ E.M.I. n° 38 ó MME/MF/MDIC/MP/CCIVIL, de 31 de agosto de 2009.

ocais. Daí porque não havia muito com que se preocupar sobre o tema antes das descobertas do pré-sal no Brasil. Até então, a exploração das reservas nacionais mal abastecia o mercado interno; mas com as novas reservas, espera-se que o petróleo brasileiro passe a responder por uma significativa parcela do consumo mundial.⁵ Sendo assim, a produtividade internacional, ou seja, a receita produzida pela atividade econômica estrangeira, passará a financiar uma larga parcela do orçamento doméstico. Vale ressaltar que diferentemente de outras atividades voltadas ao mercado externo, os custos de produção não serão o principal determinante do sucesso ou insucesso do setor petrolífero nacional ou do volume de arrecadação de receitas governamentais. Como o preço do petróleo é fixado internacionalmente, sua demanda é inelástica, sua oferta tende à escassez e suas reservas estão irregularmente espalhadas pelo globo, praticamente não há riscos de que um eventual concorrente torne a exploração nacional obsoleta ou irrelevante. Isso significa que o preço a ser pago pelos consumidores internacionais por um barril de petróleo produzido no Brasil terá apenas uma pequena vinculação com a quantidade ou a qualidade da mão de obra aqui empregada e com o bom ou o mau emprego do capital no setor.⁶

Mas quais são exatamente as possíveis consequências de uma arrecadação de receitas fiscais que independa da produtividade da economia interna? Com um orçamento largamente financiado por consumidores internacionais não se poderia diminuir o peso da carga tributária e ao mesmo tempo expandir a oferta de serviços públicos, possibilitando tanto uma maior competitividade da indústria nacional como uma maior concretização de direitos constitucionais? Não seriam esses apenas efeitos positivos e enaltecadores da democracia brasileira?

Caso se embarque na tendência jurídica atual de compreender a relação entre fiscalidade e democracia simplesmente pela capacidade que as receitas governamentais têm de financiar direitos, então realmente parece fazer sentido essa visão otimista com relação ao acréscimo de receitas fiscais advindas da exploração do petróleo. Contudo, quando se resgata a importância de certos conflitos para que a iniciativa privada continue a empreender e para que representantes políticos continuem a preocupar-se com a qualidade

⁵ Estima-se que as novas descobertas coloquem as reservas brasileiras entre as dez maiores reservas do mundo. Haroldo LIMA. *Petróleo no Brasil: A Situação, o Modelo e a Política Atual*. Editora Synergia, 2009, p. 148.

⁶ Sobre o tema, vide: Hazem BEBLAWI. The Rentier State in the Arab World. In: LUCIANI, Giacomo. *The Arab State*. University of California Press, 1990, p. 85 a 98, Giacomo LUCIANI. The Oil Rent, the Fiscal Crisis of the State and Democratization. In: Ghassan SALAMÉ. *Democracy without Democrats? The Renewal of Politics in the Muslim World*. Londres: I.B. Tauris, 1996, p. 130 a 155; e Michael ROSS. Does Oil Hinder Democracy? *World Politics*, vol. 23, 2001, p. 3256361.

tenho benefício de substituir tributos por receitas do petróleo parece demandar alguma cautela. O primeiro capítulo dedica-se exatamente a resgatar o papel do conflito ao desenvolvimento econômico, social e político. Inicialmente, se buscará demonstrar em que medida determinados embates, especialmente os travados entre diferentes classes sociais, foram importantes fatores a impulsionar uma transição à democracia e a consolidar esse regime de governo. Em seguida, se elucidará como essa rivalidade foi institucionalmente trabalhada no processo democrático por meio da tributação. Por fim, se explicará como as receitas decorrentes da exploração de recursos naturais, ao possibilitar a atenuação da rivalidade presente na discussão tributária, pode provocar a perda de competitividade no jogo político e, ao final, reduzir ao invés de aumentar a qualidade da democracia.

O segundo capítulo fará uma análise comparativa do marco regulatório de exploração petrolífera, do tratamento das receitas governamentais advindas dessa exploração e da configuração democrática de países com larga escala de produção de petróleo destinada à exportação. A experiência do México e da Venezuela, os dois principais produtores latino-americanos, será contrastada com a experiência da Noruega, cuja legislação e prática largamente inspiraram a redação do novo marco regulatório brasileiro. Ao final, ficará claro como o sucesso norueguês está relacionado à neutralização das receitas do petróleo, com efeitos positivos sobre a produtividade e a eficiência dos gastos públicos, enquanto os relativos fracassos mexicano e venezuelano estão associados ao uso irrefletido das receitas petrolíferas, e ao rentismo e ao desperdício de recursos causados por tal opção política.

O terceiro e último capítulo tratará do caso brasileiro. Primeiro se mostrará que a adoção do regime de partilha não deve ser entendida simplesmente como uma forma de se ampliar a participação do Estado nas receitas do petróleo. Pelo contrário, o verdadeiro benefício desse regime está em atribuir maiores prerrogativas ao Estado na condução da exploração, o que lhe permitirá influenciar o desenvolvimento de toda uma cadeia industrial doméstica associada ao setor. Em seguida, se buscará compreender como a nova regulamentação tratou do problema das receitas petrolíferas e como o discurso teórico e político relaciona-se com essa nova legislação. Como ficará claro, especialmente ao se observar as discussões sobre a repartição dos royalties entre estados e municípios, não há convicção de que a regra do Fundo Social, que determina que se invista as receitas do petróleo em ativos no exterior, reflita uma melhor opção institucional ao desenvolvimento

imediate desses recursos para financiar gastos ou

investimentos no país.

Conclui-se, finalmente, o capítulo e a própria Tese, lembrando que tanto a experiência internacional quanto as lições da sociologia fiscal sobre a importância da tributação parecem sugerir que não computemos como dádiva as receitas petrolíferas a serem arrecadadas com a exploração do pré-sal. Devemos nos contentar com a grande oportunidade que nos é oferecida de desenvolver a indústria doméstica relacionada ao setor do petróleo, o que já não é pouca coisa. Quanto às receitas fiscais, devemos concentrar esforços para continuar aperfeiçoando a legislação tributária e orçamentária de forma a que se alcance não uma maior arrecadação, que não deve ser vista como um bem em si, mas sim uma melhor qualidade dos gastos públicos, o que propicia o empreendedorismo e oferece melhores condições ao desenvolvimento econômico, social e político do país.

Por fim, cabe pontuar que este trabalho insere-se no campo do Direito Econômico. Ou seja, debruça-se sobre o papel desempenhado pelo Estado na organização jurídica da estrutura do modo de produção econômica; mas também vai além, ao investigar os reflexos que essas opções normativas exercem, em um movimento circular, sobre a configuração institucional do próprio Estado. Ao se adotar a perspectiva do Direito Econômico, abre-se mão de discussões dogmáticas a respeito da constitucionalidade puramente textual das opções normativas de regulamentação da extração do petróleo, o que quer dizer que não se examinará se o texto do novo marco regulatório está ou não de acordo com o texto da Constituição Federal. Entende-se que um estudo desse tipo pouco contribuiria para a compreensão do efetivo impacto das descobertas do pré-sal sobre a democracia brasileira.⁷

⁷ A respeito de como o debate dogmático é pouco propício a discussões sobre o tema da democracia, observou Gilberto Bercovici o seguinte: *“Ocorre, no Brasil pós-1988, algo paradoxal: os cientistas políticos e sociólogos buscam, cada vez mais, entender o funcionamento das instituições e seu regime jurídico-constitucional. Já os constitucionalistas, por sua vez, refugiam-se nos debates sobre a aplicação judicial das normas e a hermenêutica e interpretação constitucionais, tornando o judiciário praticamente o único setor estatal estudado e analisado por um setor que se pretende democrático, mas não fala de democracia”*. Gilberto BERCOVICI. Estado Intervencionista e Constituição Social no Brasil: O Silêncio Ensurdecedor de um Diálogo entre Ausentes. In: Cláudio Pereira de SOUZA NETO; Daniel SARMENTO; Gustavo BINEMBOJM. (Org.). *Vinte Anos da Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 734-735.

Se o desafio deste trabalho é compreender os possíveis impactos de um potencial aumento na arrecadação de receitas petrolíferas sobre o processo democrático, então não se pode deixar de delimitar esse conceito para os fins da discussão que se inicia. É claro que tal necessidade se resume à apropriação de um marco teórico a partir do qual o restante da narrativa e da crítica poderá ser desenvolvido, não é e nem poderia ser o objetivo das próximas poucas páginas a concepção de um significado próprio de regime democrático. O conceito de democracia será, portanto, inteiramente tomado de empréstimo de uma discussão já bastante trabalhada no âmbito das ciências políticas, mais especificamente no bojo das chamadas teorias da modernização e de seus desdobramentos. Já adiantando o que se irá concluir a esse respeito, tem-se que os processos de transição à modernidade permitirão descortinar a importância das condições fixada em um conceito mínimo de democracia, que não requer a equivalência entre a vontade do governante e a vontade do povo, concentrando-se apenas nos requisitos do voto, da competitividade pelo poder e da contestabilidade da atuação governamental.

As chamadas teorias da modernização englobam um conjunto de proposições acadêmicas formuladas em resposta a uma crescente inquietação teórica provocada pela observação das enormes diferenças entre a renda, o consumo e a qualidade de vida da média da população dos diversos países. Nos anos que se seguiram ao final da Segunda Guerra Mundial, a compreensão dos motivos pelos quais a riqueza encontrava-se tão irregularmente distribuída tornou-se o cerne do debate das ciências sociais, que buscavam discutir não só as possíveis razões para tal desigualdade, mas especialmente as possíveis recomendações para que sociedades menos desenvolvidas conseguissem evoluir o mais rápido possível à condição dos paradigmáticos países norte-ocidentais.⁸

Os fatores determinantes da transição de uma sociedade tradicional a uma sociedade moderna tornaram-se, portanto, a problemática principal das mais diversas disciplinas, interessadas em compreender o fenômeno a partir do ponto de vista econômico (passagem de uma economia agrária à industrial), social (status adscritos a status adquiridos), político (transição de regimes autoritários a democráticos) e/ou cultural (passando de uma cultura particularista e religiosa em prol de um universalismo secular). Hoje agrupados sob o rótulo de teorias da modernização, esses estudos caracterizaram-se por uma ampla visão

⁸ Peter PRESTON. *Development Theory: an introduction*. Blackwell Publishers, 1996, p. 153-159.

ênça de um único ponto de chegada e praticamente um único caminho a percorrer a seu encontro. Esse ponto de chegada seria a democracia e o caminho até ele passaria pela necessidade do desenvolvimento econômico e, em sequência, social.

Como qualquer outra proposição científica, as teorias da modernização também não passaram incólumes de críticas. A proposição de que desenvolvimento econômico está intrinsicamente relacionado a um regime democrático de governo foi contestada, por exemplo, sob o aspecto culturalista, que defende ser mais importante investigar a difusão social de determinados traços culturais⁹; sob o aspecto estruturalista, que chama atenção às múltiplas influências da divisão tradicional de poder na sociedade sobre o resultado político engendrado a partir de transformações econômicas¹⁰; ou sob o aspecto institucionalista, que, pelo contrário, vê nas regras e costumes construídos a partir do jogo político vetores a determinar a direção e a intensidade de transformações sociais e econômicas.¹¹ Sob tais interpretações, o desenvolvimento econômico não leva obrigatoriamente à adoção ou à estabilidade do regime democrático, dependendo de outros fatores ó como a cultura, a estrutura social ou as instituições ó para se atingir tais resultados.

O fato, contudo, é que tais críticas praticamente não contestaram, mas sim reforçaram e desenvolveram o conceito de democracia explorado pelos primeiros teóricos da modernização: não se abandonou o conceito mínimo que emergiu originariamente da simples contraposição entre governo democrático e governo autoritário. Continuou-se, na verdade, a caracterizar como democrático o governo baseado no voto e em um processo eleitoral onde opositores políticos competem com alguma chance de sucesso.¹² Ou seja,

⁹ Vide, por exemplo, Gabriel A. ALMOND & Sidney VERBA. *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Sage Publications, 1989, p. 1 a 10 e Ronald INGLEHART. *Culture Shift in Advanced Industrial Society*. Princeton University Press, 1990, p. 15 a 22.

¹⁰ Vide abaixo a discussão sobre a teoria de Barrington Moore Jr. Ademais, as críticas estruturalistas reverberaram na chamada Teoria da Dependência, que critica a tese de que a transição a uma economia de base industrial seria suficiente para livrar os países subdesenvolvidos de tal condição subordinada no contexto da divisão mundial do trabalho. Segundo tal crítica, a economia mundial estruturada sobre o modo de produção capitalista não possibilita outra organização senão aquela baseada na subordinação dos países periféricos aos chamados países centrais. Sobre o tema, vide, por exemplo: Peter EVANS. *Dependent Development: The Alliance of Multinational, State, and Local Capital in Brazil*. Princeton University Press, 1979 e Fernando Henrique CARDOSO & Enzo FALETTO. *Dependência e Desenvolvimento na América Latina: Ensaio de Interpretação Sociológica*. Editora Civilização Brasileira, 2004.

¹¹ Daron ACEMOGLU & James ROBINSON. *Why Nations Fail: the origins of power, prosperity, and poverty*. Crown Business, 2012, p. 44.

¹² A primeira versão desse conceito é atribuída a Joseph SCHUMPETER. *Capitalism, Socialism and Democracy*. 3ª ed. Harper Colophon, 1975, p. 269. Outros teóricos, apesar de refinarem a definição, mantêm a mesma ideia de que democracia depende, basicamente, de um processo eleitoral competitivo. Vide, por exemplo: Seymour Martin LIPSET. *Political Man: The Social Bases of Politics*. The John Hopkins

as e institucionalistas, democracia continuou dependendo apenas da modesta, mas não simplória condição de que exista sufrágio e competitividade.¹³

Em marcada contraposição, outras teorias recusaram tal proposta mínima e expandiram os requisitos necessários a se conceituar um regime como democrático. Além de voto e competitividade, entenderam que deve fazer parte do conceito de democracia condições como, dentre outras, a proteção aos direitos humanos, a equivalência entre a vontade do povo e do governante, o respeito à diversidade, e a garantia de iguais oportunidades a todos. Tais modelos teóricos, geralmente justificados por meio de um discurso contratualista ou baseado na metafísica kantiana, colocam grande peso sobre a obrigação do Estado em prover seus cidadãos com melhores condições de vida.¹⁴

São exatamente esses conceitos mais abrangentes de democracia que tendem a influenciar a maior parte da discussão doutrinária a respeito das mútuas implicações entre direito financeiro e regime político. A discussão atual sobre a arrecadação de receitas fiscais praticamente limita-se a reconhecer sua função financiadora das atividades do Estado, buscando demonstrar a necessidade de se garantir a saúde dos cofres públicos para que existam chances reais de democracia em um país. Argumenta-se que uma democracia depende fundamentalmente do resguardo de inúmeros direitos por parte do Estado, sendo que para proteger esses direitos ó seja de natureza individual, social ou coletiva ó é preciso prestar um sem número de serviços que, obviamente, incorrem em vultosos custos. Em outras palavras, para que exista democracia é preciso proteger direitos e, para se proteger direitos é indispensável garantir o devido financiamento estatal. Dá-se a entender, portanto, que quanto maior a capacidade arrecadatória do Estado, maiores as chances de se desenvolver uma democracia saudável.¹⁵

University Press, 1981, p. 27, Samuel HUNTINGTON. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. University of Oklahoma Press, 1991, p. 5-13 e Adam PRZEWORSKI, Michael ALVAREZ, José Antonio CHEIBUB & Fernando LIMONGI. *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*. 8ª ed. Cambridge University Press, 2009, p. 14-28.

¹³ Sobre como a crítica estruturalista de Dahl, por exemplo, acrescentou a dimensão da liberdade de expressão, de imprensa e de associação, mas apenas para garantir o aspecto de genuína competitividade do conceito minimalista, vide Larry DIAMOND. *Developing Democracy: Toward Consolidation*. The John Hopkins University Press, 1999, p. 18.

¹⁴ Vide, por exemplo, Chantal MOUFFE. *Deliberative Democracy or Agonistic Pluralism?* In: *Political Science Series*, Vol. 72, disponível em http://www.ihs.ac.at/publications/pol/pw_72.pdf, acesso em 15 de novembro de 2010, Amartya SEN. *Development as Freedom*. Oxford, Oxford University Press, 1999 e Ronald DWORKIN. *Freedom & Law: The Moral Reading of the Constitution*. Cambridge: Harvard University Press, 1994, p. 1-38.

¹⁵ Nesse sentido, é largamente citado o livro de Stephen Holmes e Cass Sunstein, que chamou atenção ao fato de que todos os direitos possuem um custo e, portanto, ao fato de que a tarefa arrecadatória do Estado é essencial não só para garantir direitos sociais, mas para garantir qualquer natureza de direito. Stephen HOLMES & Cass SUNSTEIN. *The Cost of Rights: Why Liberty Depends on Taxes*. W.W. Norton Company, 2000. A discussão travada entre os princípios do mínimo existencial e da reserva do possível na doutrina e

vista seja extremamente relevante, existe outro aspecto da correlação entre receitas governamentais e regime democrático que merece ser explorado. Se a definição abrangente de democracia somou requisitos, mas não rechaçou a importância do voto e da competitividade do processo político, mostra-se fundamental investigar as possíveis implicações entre arrecadação de receitas públicas e o chamado conceito mínimo de democracia. Para trabalhar tal questão será adotada a perspectiva da sociologia fiscal, que embora pouco difundida, já produziu interessantes reflexões sobre como as formas de financiamento e gastos do Estado podem ajudar a compreender o regime político de cada país.

Para vislumbrar as implicações entre arrecadação e regime de governo, ao invés de trabalhar os dois momentos da atividade fiscal de forma separada e exógena ó como se a decisão sobre gastos dependesse apenas de quanto, mas não de como se arrecada ou se a decisão sobre arrecadação dependesse apenas de quanto, mas não de como se pretende gastar ó a sociologia fiscal acentua o fato de que as regras orçamentárias fazem parte de uma única experiência institucional, em que a prática de arrecadação determina de maneira inarredável as decisões sobre os gastos públicos, e vice-versa.¹⁶ Por essa abordagem, a relação entre fiscalidade e democracia deixa de ser compreendida apenas sob o parcial enfoque do financiamento de políticas públicas, resgatando-se a importância do embate político anterior que visa definir quem paga e quem decide o valor da conta. Esse embate, que é travado em meio às definições das regras de tributação, faz com que voto e competitividade voltem a constar do núcleo explicativo essencial de democracia.

E se por um lado a definição abrangente, que enfatiza o requisito do amplo provimento de serviços públicos, parece conduzir a uma visão otimista com relação ao impacto do acréscimo de receitas fiscais advindas da exploração do petróleo sobre a democracia; por outro, a definição minimalista, que destaca a necessidade de genuína

jurisprudência brasileira, embora muitas vezes utilizando-se do equivocado viés de que os direitos sociais não representariam direitos fundamentais (falha que Sunstein e Holmes não cometem), também ressalta esse mesmo aspecto de que as receitas estatais contribuem para a solidez da democracia na medida em que financiam os direitos constitucionalmente consagrados. A esse respeito vide, por exemplo: Ricardo Lobo TORRES. *O Direito ao Mínimo Existencial*. Rio de Janeiro: Renovar, 2009; Eduardo MENDONÇA. *Da faculdade de gastar ao dever de agir: o esvaziamento contramajoritário de políticas públicas*. In: Ingo SARLET & Luciano TIMM. *Direitos fundamentais, orçamento e o Reserva do Possível*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010; Ana Carolina OLSEN. *Direitos fundamentais sociais. Efetividade frente à reserva do possível*. Curitiba: Juruá, 2008; Fabiana KELBERT. *Reserva do possível e a efetividade dos direitos sociais no direito brasileiro*. 1. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011 e Fernando Facury SCAFF. *Como a sociedade financia o estado para a implementação dos direitos humanos?* In: Jacinto COUTINHO, José Luiz de MORAIS & Lênio STRECK. *Estudos constitucionais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

¹⁶ Richard WAGNER. *Fiscal sociology and the theory of public finance: an exploratory essay*. Edward Elgar Publishing, 2007, p. 4.

oral, parece exigir que se encare esse pretense benefício com alguma reserva. Para se entender o porquê dessa desconfiança, a primeira parte deste capítulo demonstrará como a transição a governos democráticos dependeu de uma larga rivalidade entre diferentes classes sociais; na segunda parte se demonstrará como essa rivalidade foi institucionalmente trabalhada na democracia por meio da tributação; e na terceira e última parte será explorado como as receitas decorrentes da exploração de recursos naturais, ao possibilitar a atenuação da rivalidade presente na discussão tributária, pode provocar a perda de competitividade no jogo político e, ao final, reduzir a qualidade da democracia em um país - ao contrário do que usualmente se espera.

Aquele que está convencido da relevância de se apreender o processo democrático a partir dos requisitos mínimos do voto, da competição pelo poder governamental e da contestação desse poder, poderá saltar a leitura diretamente ao debate do segundo capítulo, onde se mostrará com exemplos históricos como a larga arrecadação e utilização de receitas petrolíferas pode prejudicar a democracia ao reduzir a competitividade na definição das receitas tributárias e dos gastos governamentais. Contudo, para aquele que duvida da singularidade e da importância *per se* desses requisitos mínimos, ou que os toma por certo em prol de outras também importantes, mas certamente não tão básicas características da democracia, este capítulo propõe-se a apontar como a garantia de uma genuína competitividade pelo exercício do poder público e a garantia de uma livre contestabilidade social face às ações governamentais são imprescindíveis para a caracterização de um regime político como democrático e devem servir sempre como os primeiros parâmetros críticos a se considerar na formulação de desenhos institucionais, inclusive no importante âmbito de decisão sobre a forma de financiamento estatal.

1.1 Processos de Transição e Consolidação Democrática

Uma análise minuciosa dos processos de transição democrática deixa transparecer que os requisitos estipulados pela teoria mínima de democracia podem até ser modestos, já que não abarcam variadas dimensões da vida em sociedade, mas de forma alguma são simplórios, estando longe de poderem ser considerados meramente corriqueiros. Os requisitos procedimentais do sufrágio, da competitividade pelo poder e da contestabilidade da atuação governamental não só nascem de uma série de relevantes tensões econômicas e sociais, mas também resolvem essas tensões de maneira tal que lhes fazem merecer serem reconhecidos como importantes e imprescindíveis dimensões da democracia.

transições democráticas no âmbito das ciências sociais tem como seu primeiro representante o sociólogo político Seymour Martin Lipset, reconhecido como o principal precursor da chamada teoria da modernização. Para o autor, à medida que a economia se desenvolve, também as estruturas sociais tornam-se mais complexas, com o nascimento de novos grupos, novas técnicas de produção e novas tensões sociais. Esse conjunto de transformações implicaria no crescimento da autonomia e do poder de fato da sociedade civil, possibilitando sua organização para oposição aos controles ditatoriais a que estaria submetida. Um encadeamento de causas progrediria da industrialização e da urbanização ao avanço educacional; deste à popularização dos meios de transporte e de comunicação, até se atingir uma bem-sucedida mobilização popular a favor de uma transição democrática.¹⁷

De acordo com Lipset, a urbanização e a mobilidade espacial permitem aos cidadãos mais pobres comparar sua condição de vida à de outros cidadãos e assim desenvolver uma ambição por mudança. Como contrabalanço a tal ambição, níveis crescentes de renda, uma maior segurança econômica e um maior grau de escolaridade fazem com que os membros das classes menos abastadas desenvolvam uma visão política mais complexa e menos extremista, favorecendo comprometimentos ao invés de repressão. Esse conjunto de fatores explicaria porque quanto mais rica uma sociedade, maiores suas chances de passar por uma transição à democracia. Além das pressões por mudanças, também há a compreensão por parte da elite tradicional de que não só é possível como mais desejável fazer concessões aos desgostosos do que tentar reprimi-los, sob o risco de fracassar, mobilizando o aparato coercitivo do Estado.

A democracia, portanto, é entendida como o subproduto obrigatório da modernização. Ela surge apenas nos casos em que impelida pelo progresso econômico, mas também apenas se possibilitada por ele. Isso porque a narrativa de Lipset estipula que a democracia surge quando há a concomitância de duas condições: pressão por redistribuição, que só existe na medida em que as posições sociais não são mais estanques e dependentes da hereditariedade, e moderação política, o que só é possível caso a mobilidade social já tenha atingido um considerável grupo de pessoas e formado uma larga classe média avessa a soluções políticas extremistas. Enquanto essas duas condições não existirem, as elites detentoras do poder político não concederão espaço para uma maior participação popular.

¹⁷ Seymour Martin LIPSET. *Political Man: The Social Bases of Politics*, The John Hopkins University Press, 1981, p. 33 a 53.

to, nesse contexto, é justamente o mecanismo dividido pela elite para solucionar pressões por redistribuição econômica a partir da distribuição do poder político. Essa repartição de poder, contudo, só existe sob a garantia de que tal concessão não se transforme em mecanismo para a extremada redistribuição econômica ao ponto de se acabar aniquilando a propriedade privada. Se a elite calcula que a abertura política significará a perda definitiva também de sua dominação social e econômica, então seu incentivo para tentar reprimir ou cooptar as mobilizações de classes será infinitamente maior. Sob essa narrativa, a democracia aparece como o estágio político seguinte à ditadura, sendo produzida endogenamente a partir das pressões sobre o regime advindas de um processo interno de modernização; a democracia, portanto, é entendida como o resultado natural da influência dos processos de transformações econômicas sobre as relações sociais e, conseqüentemente, sobre as relações de poder na sociedade.¹⁸

Muito embora Barrington Moore Jr. tenha afirmado que a inspiração para redigir *Origens Sociais da Ditadura e da Democracia* surgira apenas de uma curiosidade pessoal a respeito das raízes históricas do totalitarismo, do liberalismo e das revoluções radicais, e que seu estudo não tinha qualquer ambição de discutir com estudos semelhantes publicados na época, em particular o trabalho de Lipset, seu livro nitidamente se insere no contexto intelectual abrangente das teorias da modernização.¹⁹ Isso, contudo, apenas na medida em que seu objeto de estudo é a transição das sociedades pré-industriais para a sociedade moderna; pois, no que tange às conclusões de seu trabalho, Moore afasta-se de tais teorias ao refutar a tese de que a industrialização tem como resultado político invariável o regime democrático.

Fugindo da então principal metodologia utilizada pelas ciências sociais, que valorizava o trabalho empírico, a quantificação e a simplificação de premissas e conclusões em modelos formais, Moore vale-se de um método comparativo e histórico para interpretar a relação entre modernização econômica e política.²⁰ Sob uma inspiração manifestamente marxista,²¹ o autor destaca a centralidade das lutas de classe desencadeadas pelo processo

¹⁸ A leitura de que as explicações de Lipset para a transição democrática têm natureza endógena é de Adam PRZEWORSKI & Fernando LIMONGI. *Modernization Theory: Theories and Facts*. *World Politics*. Vol. 49, 1997, p. 157 e 158.

¹⁹ Gerardo MUNCK & Richard SNYDER. *Passion, Craft and Methods in Comparative Politics*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2007, p. 97 a 99.

²⁰ Gabriel ALMOND. Review of *Social Origins of Dictatorship and democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*. *The American Political Science Review*, Vol. 61, 1967, p. 768.

²¹ Segundo Moore, os conceitos sabidamente marxistas de classe social e de luta de classes são o material básico da política. Barrington MOORE, JR. *Political Power and Social Theory*. Harper and Row, 1965, p. 116.

política de um país. Mas ao invés de concentrar-se nas relações entre burguesia e proletariado, classes essas comumente relacionadas à estrutura social moderna, Moore escolhe a perspectiva das tradicionais e decadentes classes agrárias e de sua postura face às mudanças sob si infligidas pela evolução das técnicas de produção e pela consequente ascensão da cidade e de seu ritmo de vida sobre o campo.

A escolha desse inusitado ponto de vista permite demonstrar que, diferentemente do que propõe a narrativa otimista dos teóricos da modernização, as transformações que levaram à adoção da democracia foram tão violentas quanto aquelas que resultam da adoção de regimes totalitários. Em todos os casos, mesmo naqueles em que a transição à modernidade se deu a partir de graduais reformas, como na Grã-Bretanha, a massa campesina e dos pequenos artesãos urbanos restou, afinal, altamente prejudicada.²² A narrativa de Moore, portanto, despe a ingenuidade das teorias que enxergam o regime democrático como o baluarte da igualdade e da justiça social; embora para o autor de fato exista certa superioridade nesse arranjo político em comparação aos regimes ditatoriais, essa superioridade advém apenas da suavização de futuros controles repressivos e não da qualidade de vida material que a democracia poderia propiciar aos seus participantes.²³

Moore procura explicar a transição de sociedades tradicionais agrárias às sociedades industriais modernas a partir dos variados papéis políticos protagonizados pela elite rural e pelo campesinato. Seu objetivo é descobrir o plexo de condições históricas que permitem que uma ou ambas as classes posicionem-se como uma influente força social por trás da emergência de um regime democrático ou de um regime autoritário de direita ou de esquerda, isto é, de uma ditadura fascista ou comunista. Reconhecendo três e não apenas uma rota ao mundo moderno, o autor distingue diferentes espécies de lutas de classe a determinar o resultado político final das transformações impelidas pelo desenvolvimento econômico: uma revolução burguesa levaria à rota da democracia; uma revolução

²² O pleito dessas classes sociais, ressaltava Moore, tinha apenas a mesma embalagem que o das ascendentes classes urbanas, mas em termos de conteúdo, no entanto, as aspirações de cada uma eram completamente diferentes, nesse sentido: *“As the world of commerce and industry began to undermine the structure of the village community, the European peasants reacted with a form of radicalism that stressed the themes of liberty, equality, and fraternity, but in a way distinct from the way that the townsmen, more specifically the more prosperous bourgeoisie, understood these themes. (í) Briefly, the peasants asked, “What is the meaning of your fine political arrangements when the rich can still oppress the poor?” Liberty too means getting rid of the overlord who no longer gave them protection but now used his ancient privileges to take away their land or make them work on his for nothing. Fraternity meant the village as a cooperative economic and territorial unit, little more.* BARRINGTON MOORE, JR. *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*. Beacon Press, 1993 (1966), p. 498 e 499.

²³ *Ibidem*, p. 505 e 506.

rota do comunismo.²⁴ o fascismo; e uma revolução campesina ou ãde baixoõ, à

Observando a condição social da elite agrária e do campesinato de oito países ó Inglaterra, França, Estados Unidos, China, Japão, Índia, Rússia e Alemanha ó Moore concluiu existirem pré-condições históricas que definem o regime político a despontar das transformações advindas da substituição de uma economia de base eminentemente agrícola para a produção industrial. Sua tese é de que a capacidade ou incapacidade da aristocracia rural em evoluir sua atividade para uma produção agrícola de caráter comercial (em contraposição ao caráter de mera subsistência que até então se praticava) e os meios empregados nessa evolução, se a partir do progresso tecnológico ou a partir da maior exploração da mão de obra, são cruciais determinantes do formato das lutas de classe e, portanto, do resultado político dali advindo.²⁵

Tanto no Japão como na Alemanha, a elite agrária se fortaleceu rapidamente, antes do mesmo do desenvolvimento das cidades, evoluindo sua produção para uma agricultura comercial, mas não a partir da introdução de maquinário e sim por meio da exploração intensiva da mão-de-obra. Com isso, essa elite passou a desfrutar de amplas reservas econômicas além da cumplicidade de um verdadeiro arsenal de trabalhadores rurais que dependiam do sucesso de sua atividade. Essa conjuntura permite que a elite agrária associe-se a uma burguesia ainda inexpressiva, incapaz de fazer prevalecer seus interesses políticos, para derrubar uma monarquia ou uma estrutura feudal e instaurar um regime fascista de governo. Esse regime, fundado na racionalização da ordem política e no fortalecimento de uma burocracia repressiva, criou as bases para que houvesse uma modernização econômica sem os reflexos desorganizadores das estruturas sociais.²⁶

Diversamente, nos casos em que uma monarquia forte era o único sustentáculo de uma conturbada relação entre elite agrária e campesinato, como era o caso da Rússia e da China, o enfraquecimento da monarquia e a ausência de uma elite agrária ou urbana capazes de preencher seu espaço criaram a oportunidade ideal para o fomento e o sucesso das chamadas revoluções ãde baixoõ, que se transmudaram em ditaduras comunistas. A incapacidade da monarquia ou da elite agrária em adaptar-se a uma produção industrial é vista como o principal fator a possibilitar tais revoluções. É a posição da elite que determina a ação do campesinato. Isso porque se constata que os membros desta classe

²⁴ *Ibidem*, p. 413 e 414.

²⁵ *Ibidem*, p. 419.

²⁶ *Ibidem*, p. 433 a 452.

possível da existência física, não estão em posição de arriscar-se em novos desafios, seja no de modernizar-se e lançarem-se à agricultura comercial ou ao próprio comércio ou no desafio de rebelar-se contra a aristocracia, que é a fonte de seu sustento. Só quando a elite está enfraquecida é que o campesinato mobiliza-se em revolução.²⁷

A democracia que se instaurou na Inglaterra, na França e nos Estados Unidos, por sua vez, foi, na visão de Moore, o resultado de uma bem sucedida transição à agricultura comercial e ao modo de produção industrial combinados com o enfraquecimento da aristocracia agrária. Tais fatores preveniram uma coalizão entre a elite tradicional e a burguesia nascente contra as classes de camponeses e operários. Além do mais, os três países também passaram por uma ruptura revolucionária com o passado, o que teria sido da mesma maneira fundamental para a consolidação da democracia. Embora cada um tenha iniciado sua trajetória de modernização a partir de diferentes estruturas sociais, e tenha passado por revoluções fomentadas por diferentes conjecturas de lutas de classes, o resultado final foi essencialmente o mesmo: o fortalecimento da classe burguesa. Esse novo grupo social, cujos interesses são mais bem albergados por um arranjo político que evita regras arbitrárias e que independe da hereditariedade para o exercício do poder, é o grande responsável por patrocinar a consolidação de um regime democrático.²⁸

Moore se debruça, portanto, sobre a força da aristocracia agrária, sobre a transição para uma agricultura comercial e sobre a deflagração de revoluções burguesas para explicar quais seriam as possíveis condicionantes estruturais de uma transição à democracia. Seus discípulos e críticos, no entanto, concordam que se por um lado sua teoria efetivamente demonstra como as classes rurais são protagonistas das revoluções ditatoriais de pendor fascista ou comunista, por outro lado, sua principal colaboração às teorias da modernização está na verificação de que é o aparecimento de uma burguesia forte e independente que dita as reais possibilidades de uma transição democrática bem-sucedida.²⁹ Ao fim e ao cabo, o autor *registra sua concordância com a tese marxista de*

²⁷ *Ibidem*, p. 423 e 453 a 483.

²⁸ *Ibidem*, p. 413 a 432.

²⁹ Vide, por exemplo, Theda SKOCPOL. A Critical Review of Barrington Moore's Social Origins of Dictatorship and Democracy. *Politics Society*, 1973; Cedric De LEON. No Bourgeois Mass Party, No Democracy: The missing link in Barrington Moore's American Civil War. *Political Power and Social Theory*, Vol. 19, 39-82, 2008; e Joseph FEMIA. Barrington Moore and the Preconditions for Democracy. *British Journal of Political Science*, 1972, p. 21 ó 46.

... a classe urbana foi o elemento indispensável à transição democrática. Sem burguesia, sem democracia.³⁰

É possível reconhecer duas grandes diferentes linhas de estudo da dinâmica das estruturas e transições sociais, uma que enfatiza o papel causal das ideias e da cultura e outra que enfatiza o papel dos fatores econômicos, sendo que a teoria de Moore pertence claramente à segunda corrente de pensamento.³¹ Sua forma de lidar com a questão da causalidade tende a ancorar-se em um determinismo econômico que lineariza a relação entre classes, modernização e regimes políticos. Não entram em sua análise questões como a influência das ideias, da cultura, do contexto internacional e das próprias instituições políticas.³² Na verdade, Moore deliberadamente rechaça a importância desses elementos como fatores a influenciar qualquer mudança, uma vez que, em sua opinião, estes aparecem mais como frutos da estrutura social do que propriamente como seus determinantes.³³ E assim, ao negar a influência da cultura e das instituições sobre os resultados políticos, Moore, muito embora crítico das revoluções socialistas, continua adepto à visão materialista de Marx: sua narrativa restringe-se às mudanças nas estruturas sociais nacionais impulsionadas endogenamente pelo progresso econômico. Não há espaço para a escolha e a ação humanas, as transformações fazem parte de uma superestrutura maior determinada apenas pela história.³⁴

Samuel Huntington, assim como Moore, também contestou duramente a visão determinista e otimista das teorias da modernização, segunda as quais todas as boas características da modernidade surgem e caminham concomitantemente. Criticando a condução da política externa norte-americana durante os anos 50 e 60, Huntington recriminou a adoção das estratégias de ajuda econômica, apontando para o fato de que se o objetivo era propiciar transições à democracia, então o primeiro passo deveria ser a criação de organizações capazes de garantir a ordem pública ao invés do fomento à modernização industrial. Sua percepção era a de que o rápido desenvolvimento econômico propiciava um descompasso entre mobilização de novos grupos e a capacidade de absorção dessas

³⁰ Barrington MOORE, JR. *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*. Beacon Press, 1993 (1966), p. 418.

³¹ Theda SKOCPOL. A Critical Review of Barrington Moore's Social Origins of Dictatorship and Democracy. In: *Politics Society*, 1973, p. 1-2.

³² Gabriel ALMOND. Review of Social Origins of Dictatorship and democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World. *The American Political Science Review*, Vol. 61, 1967, p. 769.

³³ Barrington MOORE, JR. *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*. Beacon Press, 1993 (1966), p. 487.

³⁴ Theda SKOCPOL. A Critical Review of Barrington Moore's Social Origins of Dictatorship and Democracy. *Politics Society*, 1973, p. 18 e Charles TILLY. In Search of Revolution. *Theory and Society*, Vol. 23, 1994, p. 800.

cas, o que causava violência e instabilidade. Para o autor, a inconstância política vivenciada por inúmeros países da América Latina, África e Ásia ao longo da década de 60 devia-se não a seus atrasos econômicos, mas sim a seus rápidos índices de modernização.³⁵

Ressaltando a importância da autoridade governamental frente ao regime de governo,³⁶ a teoria de Huntington propunha que a estabilidade política era um objetivo a se alcançar antes do desenvolvimento econômico e social. Sua estratégia de desenvolvimento estipulava uma õtransição autoritáriaö, por meio da qual um governo de base ditatorial coordenaria uma evolução cadenciada dos componentes da modernização, garantindo as condições para um bem-sucedido desenvolvimento econômico e social antes de permitir estender as prerrogativas de participação política. Sob esse panorama, pode até parecer que a proposta de Huntington sepultava as conclusões da teoria da modernização,³⁷ mas na medida em que o autor percebe e reforça a necessidade do desenvolvimento econômico para a consolidação da democracia, verifica-se que sua proposta não está tão distante da interpretação de Lipset.

É certo que, como observou Wallerstein em sua resenha ao polêmico livro de Huntington, a proposta de que ordem e estabilidade políticas são virtudes em si é, para dizer o mínimo, questionável; mas isso de forma alguma significa que o trabalho do autor deva ser simplesmente desprezado por veicular conclusões assaz conservadoras (ou radicais, a depender do ponto de vista).³⁸ A importância da tese de Huntington não está exatamente em sua fórmula de õtransição autoritáriaö para se alcançar a democracia, mas sim, em primeiro lugar, na observação de que narrativas unilineares sobre a modernidade devem dar lugar ao reconhecimento de que o desenvolvimento econômico também pode trazer decadência ou paralização políticas no lugar de progresso e, em segundo lugar, que um especial fator a determinar o caminho de cada país é exatamente a ação humana e suas escolhas institucionais. Em oposição a Moore, portanto, Huntington realça o fato de que cabe a arranjos normativos divisar soluções para apaziguar os conflitos advindos da entrada de novas classes sociais na esfera política. A grande contribuição do autor está em

³⁵ Samuel HUNTINGTON. *Political Order in Changing Societies*. 7ª ed. New Haven: Yale University Press, 1973 (1968) p. 4-5.

³⁶ É nesse sentido a conhecida primeira frase do livro do autor, que diz: *õThe most important political distinction among countries concerns not their form of government but their degree of government.ö Ibidem, p. 1.*

³⁷ Essa é a leitura do seu renomado pupilo, Francis FUKUYAMA, Samuel Huntington's Legacy: Why his works on world order -- political and otherwise -- are still relevant today. *Foreign Policy*, 5 de janeiro de 2011.

³⁸ Immanuel WALLERSTEIN. Book Review of *Political Order in Changing Societies*, by Samuel P. Huntington. *American Journal of Sociology*, Vol. 75, 1969, p. 440-441.

o humana e do desenho institucional na promoção da democracia.³⁹

Ao descrever como as transformações modernizadoras podem criar instabilidade política, Huntington observa que no bojo das sociedades tradicionais todos os membros comungam basicamente das mesmas expectativas e fazem parte de um mesmo grupo social de interesse, o que não só limita a ocorrência de conflitos, mas também garante que aqueles que porventura apareçam sejam resolvidos pelas próprias forças sociais. Não há necessidade de diferenciação da estrutura política. Em uma sociedade complexa, contudo, em que os interesses de diferentes classes são amorfos, o grau de comunidade entre os membros e, por conseguinte, a estabilidade do convívio dependerá do escopo e da força de instituições políticas desenvolvidas exatamente para esse fim.⁴⁰

Com a modernização econômica, portanto, a fragmentação da pequena elite tradicional e o aumento da interação entre as diferentes classes sociais passam a demandar uma diferenciação entre as esferas política e social a partir da criação de novas estruturas. Na medida em que a lealdade e o respeito a autoridades tradicionais ó como a igreja ou a aristocracia ó são desafiados por um conjunto de novos conhecimentos e por um plexo de novas oportunidades de enriquecimento, estes antigos depositários da confiança e da sabedoria não mais conseguem servir à tarefa de intermediadores de conflitos. Perde-se o sentido de comunidade, sendo a alienação social e ausência de normas de convívio o primeiro subproduto sociológico da modernização. Estas lacunas precisam então ser supridas por instituições políticas, sob pena de se viver em constante instabilidade. Caso se consiga organizar instrumentos de participação em massa, sendo que na visão de Huntington esse instrumento é, por excelência, o partido político, então se terá democracia; caso contrário, será indispensável certo nível de repressão para inibir uma sequência infundável de golpes e contragolpes políticos.⁴¹

Huntington reconhece a importância das soluções institucionais para a transição e, especialmente, para a consolidação de regimes políticos. Isso lhe força a analisar tanto a diferença no funcionamento das diferentes instituições modernas como as condições determinantes ao nascimento de cada uma. A respeito da democracia, assim como Moore, Huntington enxerga na presença de uma larga classe média urbana ó formada por

³⁹ Joseph LAPALOMBARA. Political Power and Political Development: Review of Political Order in Changing Societies, by Samuel P. Huntington. *The Yale Law Journal*. Vol. 78, 1969, p. 1260-1261 e 1275.

⁴⁰ Samuel HUNTINGTON. *Political Order in Changing Societies*. 7ª ed. New Haven: Yale University Press, 1973 (1968) p. 9 a 11.

⁴¹ *Ibidem*, p. 36, 37 e 89.

tes, banqueiros, empresários, advogados e engenheiros o elemento fundamental para a sua emergência. Só a burguesia teria capacidade organizacional, financeira e cultural de oferecer oposição à aristocracia rural e à realeza.⁴²

Essa classe média clama por participação política a fim de garantir seus interesses econômicos, usualmente contrapostos aos interesses tradicionais.⁴³ E assim que alcança tal prerrogativa, com o estabelecimento do voto censitário, passa a organizar-se em facções legislativas que se contrapõem não só à remanescente elite agrária, mas também a diferentes grupos da própria burguesia. Segundo Huntington, no momento em que tais facções estendem a polarização de seus planos de governo à sociedade, então nasce o partido político e a primeira centelha capaz de impulsionar uma verdadeira e estável consolidação da democracia. A polarização é fundamental porque, segundo o autor, somente a diversidade de ideais pode comportar a adesão dos diferentes e antagônicos grupos que surgiram com a modernização econômica. A polarização organizada sob as regras do partido político é capaz de manter a pluralidade de interesses, típica da sociedade moderna, e ao mesmo tempo suavizar, por meio da estabilização de expectativas e a ordenação da participação política, possíveis clivagens desestabilizadoras da vida em comunidade.⁴⁴

O surgimento dessa competitividade política intraelites, fruto, como se viu, do ingresso da classe burguesa nas instituições governamentais, é percebida, ainda, como crucial para o processo histórico seguinte de extensão do sufrágio às camadas mais pobres. Sob a premissa de que o objetivo do governante e do seu partido é manter-se no poder, argumenta-se que a ampliação do direito de voto ocorre com a finalidade de se convencer a nova classe de eleitores a retribuir o favor político apoiando a benevolente liderança nas eleições vindouras. O problema dessa interpretação, contudo, é que ela não leva a sério as preferências de classe e assim faz tábula rasa da própria ideia de polarização, já que não mais se representa por meio do partido os interesses de um grupo social, mas sim os interesses puramente políticos das lideranças partidárias.⁴⁵

⁴² *Ibidem*, p. 73.

⁴³ Moore Jr., analisando as condições que desembocaram na Guerra Civil americana, identifica os seguintes interesses da burguesia do Norte em aliança aos novos produtores rurais do Oeste, em contraposição à elite agrária do Sul: proteção tarifária do mercado de manufaturas, livre comércio de matérias primas, garantia de respeito aos contratos, expansão da população consumidora, expansão da mão de obra assalariada barata, etc. Barrington MOORE, JR. *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*. Beacon Press, 1993 (1966), p. 125 a 130.

⁴⁴ Samuel HUNTINGTON. *Political Order in Changing Societies*. 7ª ed. New Haven: Yale University Press, 1973 (1968) p. 412 a 420.

⁴⁵ Essa interpretação é geralmente desenvolvida a partir do exemplo britânico de extensão do sufrágio em 1867. Naquele ano, o Partido Conservador conduziu a aprovação de medidas que relaxavam de forma mais

Os autores Robinson, em marcada diferença, propõem uma interpretação mais rigorosa à importância da polarização política e da participação da classe média na extensão do direito de voto. Os autores sustentam que o nascimento dessa democracia universalizadora depende especialmente do fortalecimento da classe pobre operária e de sua reivindicação por melhores condições de vida, inclusive sob a real ameaça de promover uma revolução. Se essa classe não se posiciona como genuína aspirante de poder, então não há qualquer motivo para as elites preocuparem-se com a reconfiguração das instituições políticas. Nesse contexto, o tamanho e a afluência da classe média são fundamentais. Se a extensão do voto às classes mais pobres não afetar a condição da classe média como a derradeira definidora das políticas públicas e das taxas redistributivas, então haverá espaço para a concessão de direitos no lugar da tentativa de repressão por parte da elite em possível coordenação com a pequena burguesia. Os partidos políticos, como representantes de classes sociais, e não simplesmente de dirigentes partidários, calculam os riscos econômicos a recaírem sobre seu grupo de interesse e decidem por adotar uma ou outra solução política.⁴⁶

Afasta-se, dessa maneira, da explicação de que a transição a uma democracia mais compreensiva tenha ocorrido como uma encenação teatral, baseada no afastamento entre classe social e partido político e no relacionamento meramente clientelista entre elite e população. São encaradas com a seriedade que merecem a instituição do partido político, propiciador da polarização e competitividade, e do voto, garantidor de representatividade política dos interesses de uma classe social. Se a liderança política de uma classe vem de alguma forma a se beneficiar das concessões feitas à outra classe, este é apenas um subproduto da competição por poder.

Acemoglu e Robinson sustentam que a questão subjacente à luta de classes travada pela conquista de poder político é sempre relacionada ao projeto de redistribuição de renda.

radical os requisitos censitários do que a proposta anteriormente apresentada pelo Partido Liberal e amplamente rejeitada pelos próprios conservadores. Olhando-se apenas para essa reduzida parte da história inglesa pode, de fato, parecer que o Partido Conservador atuou de forma a impedir a aliança da classe mais pobre ao Partido Liberal e convencê-la a aliar-se ao conservadorismo. O problema dessa interpretação é que ela desconsidera o discurso dos líderes conservadores, que viam com enormes reservas a extensão do sufrágio, bem como o resultado das eleições subsequentes à liberalização, que não foi favorável ao Partido Conservador (e tampouco foi favorável ao Partido Liberal em 1885 após a condução de uma nova extensão do direito de voto em 1884). Vide: Daron ACEMOGLU & James ROBINSON. *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*. Cambridge University Press, 2009, p. 267 a 270.

⁴⁶ Voltando ao exemplo inglês, observam os autores que tanto o Partido Liberal como o Partido Conservador consideravam absolutamente prejudicial a ideia de se estender o direito de voto a classes mais pobres. Contudo, diante da crescente ameaça de mobilização social, e do reconhecimento dos riscos envolvidos em uma tentativa de repressão, os parlamentares decidiram fazer pequenas concessões políticas capazes de reconciliar o alto estrato da classe trabalhadora com as instituições políticas de então. *Ibidem*, p. 270 a 286.

e vida e o gradual empoderamento, primeiro, da classe média e, depois, da classe mais pobre dão a esses grupos o motivo e a força para arriscar uma revolução. O objetivo fundamental é atingir benefícios econômicos, na forma, por exemplo, de maiores investimentos em estruturas judiciárias (o que favorece a burguesia a executar seus contratos), ou em educação e saúde (o que permitirá à classe pobre mover-se socialmente), entre outros. Como o objetivo é primariamente econômico, a elite poderia optar por aceder aos pedidos materiais dos descontentes e abafar os ímpetus revolucionários sem maiores concessões políticas. Mas como explicam os autores, uma vez que nada garante que uma política de redistribuição adotada hoje será também adotada amanhã, então a única alternativa inteligente à classe conflitante é pressionar por instituições políticas, por definição duráveis, que garantam sua participação no futuro do processo de escolha das políticas de redistribuição. Daí o relevante papel das instituições.

Por meio de instituições, a classe média e, depois, a classe mais pobre, poderão transformar o seu poder *de facto* em poder *de jure*, ou seja, um poder transitório em um poder duradouro. E nesse contexto, vale ressaltar, o processo de modernização industrial tem grande importância à teoria de Acemoglu e Robinson, é esse o fator que dá à maioria da população esse poder *de facto*. Para que exista uma real ameaça de revolução e, portanto, para que as elites sintam-se ameaçadas e embarguem no jogo de concessões, é preciso que as massas se organizem e convençam cada indivíduo de que o benefício comum no futuro será maior do que os custos incorridos em razão de eventual desobediência no presente. Isso requer enorme poder de mobilização, ainda mais quando se leva em conta que, apesar do menor número, a elite, em tese, controla um grande aparato repressor.⁴⁷

Assim como em Moore, portanto, a modernização é o estopim do debate sobre o processo de mudança política, mas, em contraposição à sua narrativa e aproximando-se do institucionalismo de Huntington, para Acemoglu e Robinson as estruturas sociais e o impacto das interações econômicas sobre sua organização não são as únicas variáveis a interagir nesse processo. Para Moore, as instituições, assim como os atores individualizados, são supérfluas para a compreensão das dinâmicas de transformação descritas pelo autor. Sua visão está centrada na sociedade, sendo o sistema político um espelho da forma como o poder está ali estruturado. A política não tem corpo e realidade próprios e, portanto, as instituições não importam para a análise dos processos de transição.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 25

envolve seu estudo sob uma perspectiva de um tempo histórico, gradual e que não comporta a relevância das decisões humanas em favor do funcionamento das macroestruturas sociais e econômicas; Acemoglu e Robinson partem da metodologia da teoria dos jogos, enxergando indivíduos que interagem estrategicamente para criar instituições ou aperfeiçoar desenhos institucionais de forma a garantir benefícios econômicos à maior parte dos envolvidos na negociação. O homem é principalmente o produto de sua engenhosidade teórica e normativa e as instituições ocupam posição central na narrativa dos autores a respeito do raro fenômeno de transformação dos regimes políticos.⁴⁸

Muito embora esse foco sobre instituições afastem Acemoglu e Robinson de Moore, o título da principal obra dos primeiros, *Origens Econômicas da Ditadura e da Democracia*, faz uma clara referência e homenagem à clássica obra do segundo, *Origens Sociais da Ditadura e da Democracia*. Essa direta associação decorre do reconhecimento da classe-média como um importante e crucial fator para o desenvolvimento de um regime democrático. Todos os três autores reconhecem que a classe média, em razão de sua mais confortável posição econômica e sua maior escolaridade, é essencial ao processo de democratização. E, na verdade, não se está falando em qualquer classe média: é preciso que esse grupo social seja consideravelmente numeroso, responda por um apreciável volume de renda na sociedade e, em especial, seja independente da aristocracia tradicional. Do contrário, os maiores incentivos são para que uma incipiente burguesia alie-se à elite e, juntas, frustrem eventuais projetos de abertura democrática. Na narrativa de Moore, isso é o que aconteceu, por exemplo, na Alemanha. E na narrativa de Acemoglu e Robinson, uma pequena classe média é incapaz de gerar, sozinha, uma séria ameaça de revolução ou de atuar como contrapeso aos clamores da classe mais pobre por redistribuição; ou seja, não há razão para que a elite sequer estenda parcialmente seu poder político ou, ainda que estenda tal poder à classe média, não há segurança para ir além e instalar uma democracia completa com direito ao sufrágio universal.

Tais teorias, portanto, apontam a desigualdade econômica como um fator crucial às transições políticas, a pressão por redistribuição de renda é reconhecida como a pauta principal da luta travada entre elite e população. Se a sociedade é demasiadamente igualitária, não há pressões por mudanças e, se extremamente desigual, então os incentivos para repressão pelas elites ou revolução pelas massas são maiores do que a propensão a se

⁴⁸ *Ibidem*, p. 173.

promissos.⁴⁹ Sendo assim, o que importa não é exatamente a desigualdade entre ricos e pobres, mas sim o poder da classe média e a possibilidade de que se afirme como eleitor-médio⁵⁰ no processo democrático.

O argumento é o de que ao serem confrontadas com a possibilidade de uma revolução, é mais fácil que as elites concordem em ampliar o direito de voto apenas aos representantes da burguesia e, ainda, apenas no caso de sua afluência ser tal que suas exigências redistributivas sejam tênues. Essa democratização parcial, contudo, só poderá ser assim chamada se os interesses reivindicados pela classe média são opostos aos interesses da elite tradicional e, portanto, tem viés redistributivo. Nos casos em que os interesses sejam praticamente os mesmos ou em que a classe média seja tão pequena que ao atender a seus clamores a elite não está abrindo mão de qualquer privilégio, então, a leitura mais condizente é a de que há cooptação e não parcial democratização. Essa é a interpretação que se pode facilmente extrair das explicações de Moore sobre os processos de transição da Alemanha e do Japão, em contraposição, especialmente, ao caso britânico.

Para além desse primeiro processo parcial de transição democrática, Acemoglu e Robinson também reconhecem a importância da classe média em tornar o cenário social e político mais propício à extensão definitiva do voto a todas as classes sociais. Defendem que quando a classe média é suficientemente larga, a extensão do voto não surtirá grande diferença nas preferências redistributivas a que o governo precisará dar seguimento; isso porque, afinal de contas, continuarão sendo os membros da própria burguesia urbana os eleitores-médios, responsáveis por definir a direção das políticas públicas.⁵¹ Sob essa perspectiva, portanto, as exigências de redistribuição almejadas pela classe mais pobre são amortecidas e, então, a classe mais rica consente com a extensão do direito de voto e a inclusão de mais cidadãos na disputa pelo poder político.

Deve-se ter o cuidado, todavia, de não se sucumbir à rasa interpretação de que a adoção do sufrágio universal nessas descritas condições constitui-se mera engodo das classes menos favorecidas. Ao reconhecer a importância da classe média para a extensão do direito de voto, não se pode esquecer as razões pelas quais se ventila essa ampliação do jogo político e tampouco o resultado dessa decisão inclusiva. Relembrando os antecedentes socioeconômicos de uma transição democrática, ressalta-se que o empoderamento de uma

⁴⁹ *Ibidem*, p. 199 e 200.

⁵⁰ O conceito de eleitor-médio é definido como sendo aquele cujas preferências políticas são equivalentes às propostas vencedoras em um processo democrático majoritário. Em outras palavras, o eleitor-médio é aquele que representa o eleitorado do político vencedor, ou seja, conhecendo-se suas pautas, inferem-se as políticas públicas que deverão ser propostas e adotadas na democracia. *Ibidem*, p. 92 a 99.

⁵¹ *Ibidem*, p. 257 e 258.

se inicie esse processo de transição. Sem que exista uma real ameaça de revolução ou turbulência social ôvinda de baixoô não há qualquer razão para a tomada de decisões estratégicas pela elite.⁵² Aliás, se essa polarização não existe, e a adoção do sufrágio universal não vem em resposta aos clamores redistributivos da classe mais pobre, mas sim com a simples finalidade de se formar uma massa de manobra, então dificilmente se conseguirá manter esse regime de governo incólume caso ao mesmo tempo a sociedade passe por um processo de modernização industrial e urbana. Em algum tempo, o poder de voto e o fortalecimento das classes mais pobres tornar-se-ão incompatíveis com as preferências das elites, incentivando-as a tentar um golpe reacionário.⁵³

Quando se enxerga o poder de voto em sua real magnitude, ou seja, como instituição política que é, compreende-se sua acentuada influência sobre o resultado eleitoral: o voto é responsável não só por intermediar, mas também, e especialmente, por distanciar as posições sociais de cada classe das possíveis posições que podem alcançar na estrutura política. Nesse sentido, portanto, deve-se reconhecer que a extensão do sufrágio concede poder a novos grupos, habilitando-os a fixarem políticas de governo, especialmente políticas redistributivas. Dessa forma, se a adoção do sufrágio universal, ou mesmo da própria democracia parcial, não se deram como consequência de uma turbulência interclasses seguida de comprometimentos entre os grupos envolvidos, as chances são de que em um futuro, talvez bastante próximo, surgirão desgastes políticos ainda maiores, passíveis de comprometer a sobrevivência da própria democracia.⁵⁴

⁵² Nesse sentido, cabe reproduzir a explicação de Acemoglu e Robinson sobre como é crucial o empoderamento da população para que essa consiga garantir a extensão do poder de voto e a transição a um regime democrático de governo: *ôHow do citizens ensure that society becomes democratic? They can do so only if they have sufficient political power. Clearly, starting from a situation of nondemocracy, the citizens are excluded from voting or, their preferences matter only little. So how could they have political power? The answer is that political power is not only vested in the formal rules, it can also take the form of de facto political power. The citizens could have political power in nondemocracy if they pose a credible threat of revolution or significant social unrest that damages the economic and social interests of the elites who control de jure political power.ô Ibidem, p. 174.*

⁵³ Trata-se aqui da discussão a respeito das condições necessárias à consolidação da democracia. Como já explicado, para Acemoglu e Robinson a presença de uma larga classe média é fundamental para esse propósito, pois garante um nível menor de redistribuição de renda, compatível com o desejo da elite nacional. Vide nota de rodapé n° 51. No mesmo sentido, Przeworski e Limongi também ressaltam a centralidade do desenvolvimento econômico na consolidação de regimes democráticos. Os autores demonstram que a probabilidade de um regime democrático sobreviver cresce de acordo com a renda per capita do país. A explicação para tal compatibilidade residiria no fato de que o aumento da renda ameniza os conflitos redistributivos entre as diferentes classes sociais. Segundo os autores, outra explicação possível seria a de que os níveis de renda representam apenas um bom proxy para os níveis de educação; contudo, seus estudos demonstram que, na verdade, o fator renda sozinho possui uma correlação muito maior com a sobrevivência da democracia do que quando se verifica o impacto da escolaridade. Adam PRZEWORSKI & Fernando LIMONGI. *Modernization Theory: Theories and Facts. World Politics*. Vol. 49, 1997, p. 165 e 166.

⁵⁴ É nesse sentido a seguinte observação de Huntington: *ôIn its early phases, the middle class is not necessarily a force for democracy. At times in Latin America and elsewhere, middle-class groups acquiesced*

obramentos institucionais advindos do alargamento do direito de voto afetam as políticas de governo e, inevitavelmente, desembocam em uma polarização política. Se a sociedade não comporta essa polarização, por não estar estrutural e institucionalmente preparada para lidar com pressões redistributivas, então tampouco suportará por muito tempo o próprio sufrágio universal.

Daí a razão pela qual òvotoö e òcompetitividade políticaö são elementos tão caros ao conceito de democracia. Tais institutos condensam um plexo de disputas socioeconômicas e outro maior conjunto de compromissos institucionais que envolvem as noções de modernização comercial e tecnológica, melhoria das condições de vida dos indivíduos, redistribuição de renda, divisão de poder, dentre outras tantas características que fazem do regime democrático, como concluiu Churchill, *õo pior regime de governo, com exceção de todos os outros que já se tentou experimentarö*. Os requisitos mínimos utilizados que fazem parte de um conceito procedimental de democracia, portanto, denotam muito mais do que se costuma reconhecer. Quando se enxerga a capacidade das instituições políticas para desempenhar uma função além da mera intermediação entre sociedade e governo, verifica-se que a forma como são desenhadas influencia, ao final das contas, o resultado da divisão de poder e pode, mais adiante, acabar transformando a própria estrutura econômica e social. Logo, sob esse ponto de vista dinâmico, as transições democráticas dizem muito sobre os institutos de òvotoö e òcompetitividadeö; e estes, por sua vez, dizem muito sobre o próprio conceito de democracia.

Muito da atual desconfiança frente a esse conceito mínimo, que seguindo Schumpeter foca apenas no processo de eleição de governantes por meio do voto, pode ser ironicamente atribuída aos seus primeiros grandes defensores, os adeptos das aqui discutidas teorias da modernização. Isso porque ao endossarem um determinismo histórico, que propunha o encadeamento natural entre desenvolvimento econômico e desenvolvimento social e político, contribuíram para que se negligenciasse a compreensão dos processos de transição e de sua contribuição na formação do regime democrático em prol da avaliação crítica apenas do resultado dessas transformações.

*in or actively supported military coups designed to overthrow radical governments and to reduce the political influence of labor and peasant organizations. As the process of modernization continued, however, rural radical movements had decreasing leverage on the political process, and the urban middle class increased in size compared to the industrial working class. The potential threats democracy posed to middle-class groups thus declined, and those groups became increasingly confident of their ability to advance their interests through electoral politicsö. Samuel HUNTINGTON. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. University of Oklahoma Press, 1991, p. 66-67.*

fato, quando se observa o produto das transformações desencadeadas pelos primeiros avanços da Revolução Industrial, não há muito do que se regozijar. Para os padrões contemporâneos, e mesmo para os padrões dos primeiros entusiastas da democracia, é impossível concordar com a ideia de que o regime político resultante da Revolução Gloriosa, que instaurou a primazia dos lordes sobre o monarca, mas também sobre o povo, ou da Revolução Americana, que legitimou a escravidão e permitiu o voto censitário, devam ser tomados como exemplos de um regime político desejável. Nem as instituições então implantadas, nem suas evoluções e herdeiras com as quais hoje convivemos conseguiram desempenhar a ambição original de Rousseau e Kant de libertação do indivíduo a partir do autogoverno.⁵⁵

Se o que se chama regime democrático, portanto, é o simples produto do desenvolvimento econômico, e se esse produto é o arbitrário e injusto regime que decorreu da Revolução Industrial e sob o qual muitos hoje vivemos, então para os novos teóricos da democracia, na esteira dos primeiros defensores modernos do regime, o que se espera em termos de evolução política é algo além daquilo que a evolução das técnicas de produção pôde propiciar. Para ser democrático, um regime de governo precisaria agregar aspectos substanciais que extrapolam os requisitos meramente formais da extensão do sufrágio à população e do estímulo à competitividade entre governantes, que foram, para os teóricos da modernização, os principais subprodutos políticos do desenvolvimento econômico.

Na tentativa de se encontrar uma melhor definição, passa a ocupar o cerne das teorias político-jurídicas, especialmente no âmbito da Filosofia do Direito e do Direito Constitucional, a tarefa de se identificar quais seriam as condições a serem obrigatoriamente incorporadas ao conceito de democracia no lugar dos requisitos ressaltados pela teoria mínima, considerados superficiais e incapazes de gerar transformações efetivas na distribuição de poder e de justiça em uma determinada sociedade.

Para tais novas teorias, os elementos procedimentais apropriados a se caracterizar um regime democrático devem ser vistos apenas como uma pequena parte de um contexto maior de legitimação do exercício do poder governamental. Legitimação essa que dependeria, por exemplo, do resultado social da atuação política voltada à promoção dos

⁵⁵ A respeito de como os atuais críticos da democracia valem-se do confronto entre a realidade e as teorias originárias de democracia além das manifestações dos fundadores desse regime para demonstrar a incapacidade da prática política em garantir os objetivos de igualdade econômica, efetiva participação, equivalência entre a vontade do povo e do governo e liberdade, vide: Adam PRZEWORSKI. *Democracy and the Limits of Self Government*. Cambridge University Press, 2010, p. 1 a 16.

, ou voltada ao discurso e ao respeito a desacordos, à proteção de minorias, entre outros possíveis requisitos substanciais. Para essas diversas teorias ó por exemplo, da democracia participativa, da democracia constitucional ou da democracia deliberativa, ó assim como para as doutrinas clássicas da democracia, o processo de escolha dos governantes é visto como um fator secundário quando em comparação com o resultado e o processo de decisão sobre as políticas públicas a serem adotadas pelo governo.⁵⁶

Embora tais teorias normativas tenham enorme importância, é injustificável e perigoso o descaso da teoria jurídica contemporânea com relação ao aspecto procedimental da democracia, especialmente no que tange à compreensão de seu funcionamento e as razões pelas quais òvotoö e òcompetitividadeö surgem como regras preciosas à disputa política.

É injustificável, na medida em que as estruturas jurídicas exerceram uma função essencial à inserção e ao desenvolvimento desses novos arranjos institucionais propiciadores da democracia mínima. Não foi, e nem poderia ter sido, por meio da força física ou econômica que as classes emergentes conseguiram fazer com que as elites, para apaziguar turbulências sociais, transformassem sua momentânea promessa de redistribuição econômica em uma garantia duradoura de poder político. Constituições e leis foram as principais armas utilizadas nesse processo de institucionalização do voto e do processo eleitoral competitivo.⁵⁷ O mínimo que se poderia esperar, portanto, era que as doutrinas jurídicas buscassem compreender como o Direito conseguiu propiciar tal transformação.

Por outro lado, é perigoso negligenciar o aspecto procedimental da democracia porque sem ele corre-se o risco de se desmerecer a importante característica das lideranças políticas na democracia de conseguir se destacar de seu eleitorado ao mesmo tempo em que o representa. A separação entre governantes e governados proposta pela teoria mínima tem um apelo realista e não pressupõe a existência de uma òvontade geralö ou de uma òcomunidade homogênea de princípiosö. Sob essa perspectiva, admite-se não só a possibilidade de um embate genuíno entre preferências políticas, como também permite reconhecer que a ausência de embate é mais um sinal de falseamento ou substituição dos interesses das várias classes sociais em favor de apenas uma, ou mesmo o falseamento ou

⁵⁶ Joseph SCHUMPETER. *Capitalism, Socialism and Democracy*. 3ª ed. Harper Colophon, 1975, p. 269.

⁵⁷ Daron ACEMOGLU & James ROBINSON. *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*. Cambridge University Press, 2009, p. 33 e 34.

as as classes sociais única e exclusivamente em favor dos interesses dos próprios governantes.⁵⁸

Ademais, ao estabelecer que a função principal do eleitorado na democracia é apenas eleger seus governantes, a teoria mínima reconhece o pouco domínio que tem a população em controlar as decisões tomadas diariamente por seus líderes. Mas muito embora reconheça essa insignificante influência diária, não perde de vista o verdadeiro grande poder propiciado pelo direito de voto em todo o processo político. Esse direito permite à população, ao eleger, mas também, e principalmente, ao rejeitar a reeleição de um governante, influenciar e conduzir as pautas políticas do governo. A teoria mínima da democracia, portanto, foca não só na importância das promessas de campanha, mas também na eficiência da condução do governo e na existência de oposição política a servir como alternativa a cidadãos insatisfeitos.⁵⁹

Teorias que se importam mais com o significado ou com o produto social do jogo político do que com sua estrutura institucional podem até ajudar na compreensão dos valores de uma sociedade, mas pouco ajudam a elucidar o que se deve fazer para atingir tais objetivos. Nesse ponto, a explicação de Schumpeter é esclarecedora. Segundo o autor, ninguém nega que o papel do mercado na sociedade moderna seja fornecer os meios capazes a se cumprir os objetivos de alimentar as pessoas ou vesti-las; contudo, não faz qualquer sentido buscar explicar ou entender a atividade econômica a partir desse ponto de vista. Pelo contrário, o conceito de lucro explica muito melhor a razão pela qual a produção para subsistência deu lugar à moderna sociedade de consumo. Da mesma forma ocorre com a atividade política: sua função organizadora da vida em sociedade e seu papel em definir e dar seguimento a políticas públicas são claramente relevantes, mas para se compreender como a democracia pode servir a tais propósitos faz mais sentido buscar compreender as complexidades de uma disputa competitiva por poder e, portanto, de uma disputa por votos.⁶⁰

⁵⁸ *Ibidem*, p. 270.

⁵⁹ Discutindo a questão da mudança de plataformas políticas pelos governantes uma vez eleitos, ou seja, quando passam a adotar políticas públicas contrárias àquelas que prometeram adotar ao longo da campanha eleitoral, Susan Stokes conclui que de forma alguma tal fato significa um descolamento entre o mandato político e o interesse dos eleitores. Como explica a autora: *“We have seen that sticking to mandates is not the only way politicians can represent citizens’ interest, and that governments may have to violate mandates in order to represent. They violated mandates in particular because they anticipated being held accountable at the end of the term. Hence, in these settings governments had to choose between mandates and accountability and by choosing accountability they were choosing to represent.”* Susan STOKES. What Policy Switches Tell Us about Democracy? In: Adam PRZEWORSKI, Susan STOKES & Bernard MANIN. *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge University Press, 1999, p. 126.

⁶⁰ JOSEPH SCHUMPETER. *Capitalism, Socialism and Democracy*. 3ª ed. Harper Colophon, 1975, p. 282.

1.2 Premissas da *Sociologia Fiscal*

O voto e a previsão de eleições periódicas compõem, como se discutiu no item anterior, as instituições por meio das quais a burguesia e, depois, a classe trabalhadora conseguiram garantir perene proteção política a seus interesses econômicos. Mas se por um lado, a partir da análise dos processos de transição democrática, ficou clara a importância do desenvolvimento econômico à democracia, e se foi possível demonstrar que a razão por trás desta implicação está no conflito de classes por redistribuição de renda, por outro lado, ainda é preciso explicar de que forma a participação política pode, de fato, traduzir-se em benefício econômico. Falta identificar por que razão classes menos favorecidas entenderam ser crucial barganhar por participação política a fim de atingir proteção econômica no futuro? Se voto e eleições periódicas são os mecanismos institucionais de extensão do poder político, quais seriam os mecanismos institucionais que garantiriam a extensão do poder econômico, e, em especial, em que medida eles dependem dos primeiros? É nesse sentido que, para se compreenderem os processos de transição democrática em sua integralidade, ainda é preciso desvendar o que vincula um regime político, mais especificamente a democracia moderna conceituada a partir de seus requisitos mínimos, à questão redistributiva.

Em muitos aspectos a atuação estatal toca a questão da melhoria das condições de vida dos indivíduos. A forma como se organizam as atribuições de fiscalizar e punir, os mecanismos divisados à proteção da propriedade privada, a estruturação de um órgão jurisdicional, a prestação de serviços de saúde e educação, a garantia de previdência social, o fomento a atividades econômicas, a proteção de minorias e aos direitos humanos; todas essas são intervenções do Estado na sociedade com o objetivo de beneficiar o cidadão. Contudo, quando se parte da premissa de que a democracia pode ser apreendida apenas pelas dimensões do voto e de eleições competitivas, e assim se desliga o conceito de regime de governo de seu resultado prático sobre a vida das pessoas, então nenhum dos exemplos é capaz de servir como ponte entre direitos políticos e bem estar. Se não mais entendemos a democracia a partir de seu resultado sobre a economia e a sociedade, os serviços prestados pelo Estado perdem a centralidade na discussão sobre democracia e redistribuição.

Embora, portanto, sob a perspectiva aqui explorada, o nível de redistribuição experimentado pela sociedade não seja exatamente adequado à definição de seu regime

conflitos a respeito do alcance e da forma de redistribuição de renda é bastante revelador desse exato atributo. Na medida em que no campo governamental as transições modernizadoras tiveram por origem uma luta de classes por redistribuição de renda, e que a democracia significou a cristalização desse conflito na extensão do direito de voto e na polarização das eleições, então é lógico concluir que tais mecanismos funcionam como mediadores institucionais de um constante duelo entre o desejo de se expandir serviços públicos e de se conter a intrusão do Estado na propriedade particular. E onde mais senão nas discussões tributárias se pode identificar tão claramente esse conflito de interesses entre classes? Sob a perspectiva de um conceito mínimo de democracia, a tributação aparece, com nitidez, como o elemento institucional que atrela os conceitos de regime político democrático e de redistribuição econômica.

Foi Joseph Schumpeter quem observou em seu artigo *õThe crisis of the tax stateö*, publicado pela primeira vez em 1918, que a arrecadação de receitas pelo Estado e os usos aos quais elas se destinam tem uma enorme influência sobre as organizações econômicas, as estruturas sociais, a cultura dos povos e, também, até mesmo, sobre o destino das nações. Medidas fiscais teriam criado e destruído indústrias, construído e distorcido os sustentáculos da economia moderna, e influenciado ou impedido o nascimento de um espírito empreendedor. A história da face financeira do Estado, para o autor, possui relevância ao mesmo tempo causal e sintomática; sendo responsável por influenciar, mas também capaz de prognosticar relevantes e iminentes transformações estruturais na sociedade.⁶¹

Schumpeter procurou defender que os processos que estão por trás do financiamento e do gasto públicos possuem um considerável potencial explicativo a respeito das mais diversas heterogeneidades encontradas entre as várias nações. Bradando que *õaquele que sabe ouvir às mensagens da história fiscal pode melhor discernir os trovões da história do mundoö*, o autor ajudou a inaugurar um novo paradigma de análise sociológica, que passou a ser conhecido como sociologia fiscal.⁶²

⁶¹ Joseph SCHUMPETER. The crisis of the tax state. In: Richard SWEDBERG. Joseph A. Schumpeter: *The Economics and Sociology of Capitalism*. Princeton: Princeton University Press, 1991, p. 99-141.

⁶² *Ibidem*, p. 101. Schumpeter atribui a Goldscheid a engenhosidade da descoberta de que a origem e a composição do financiamento público tem enorme impacto sobre o desenvolvimento da sociedade como um todo e, portanto, sobre o destino dos indivíduos e das nações. Marc LEROY também reconhece o livro do austríaco Rudolf Goldscheid, *Staatssozialismus oder Staatskapitalismus*, publicado em 1917, como a primeira obra escrita sobre o viés do que hoje se pode chamar de sociologia fiscal. Marc LEROY. *Taxation, the state and society: the fiscal sociology of interventionist democracy*. Brussels: Peter Lang, 2011, p. 52 a 54.

ungariou, de imediato, muitos adeptos. Até hoje a forma mais comum de se analisar os processos de financiamento e gasto públicos compreendem tais atividades como incursões exógenas do Estado sobre a economia de mercado. A partir dessa perspectiva, o trabalho de um estudioso das finanças governamentais limita-se a apontar as respostas econômicas geradas pela sociedade a tal intrusão, e a então propor eventuais ajustes necessários a se imprimir uma neutralidade e eficiência maiores às decisões políticas sobre o tema. Parte-se, nesse contexto, de dois pressupostos: o de que as preferências orçamentárias são fixas e rígidas, e de que Estado e sociedade são realidades separadas e autodeterminantes. Ou seja, supõe-se que preferências rígidas sobre os gastos governamentais estipulam, em contrapartida, um objetivo pré-estabelecido de arrecadação; e que, para atingir tal objetivo, o Estado depende apenas de boas regras de financiamento.

63

Essa abordagem clássica ao estudo das finanças públicas pressupõe que o Estado exerce um papel nomeadamente racional na adoção de políticas fiscais, compatibilizando, a partir de técnicas econométricas, os níveis de redistribuição de riqueza e de desempenho da economia com a finalidade de intervir nas falhas de mercado. Por meio de uma perspicaz análise da economia e por meio do correto desenho das normas financeiras conseguir-se-á um harmonioso fluxo de receitas para fazer frente a todos os gastos porventura desejados. De maneira rigorosamente oposta, contudo, a sociologia fiscal enfoca as complexidades das interações sociais e dos contextos históricos e institucionais que vinculam Estado e sociedade, e que assim não só determinam as políticas fiscais como por elas são determinadas.⁶⁴

A verdade, portanto, é que não se está discorrendo sobre uma análise compartimentalizada, puramente econômica, sociológica ou jurídica da tributação e das finanças públicas; a sociologia fiscal de que trata Schumpeter tem uma ambição muito maior. Seu propósito é explicar toda a estrutura e as instituições de uma sociedade a partir de sua história fiscal, ou seja, a partir dos meios utilizados pelo Estado para financiar suas atividades e a partir dos vislumbrados impactos sociais e políticos decorrentes de tais gastos. A sociologia fiscal abarca ao mesmo tempo um viés de teoria política, ao ressaltar a tributação como uma obrigação do cidadão face ao Estado; um viés de teoria jurídica, quando pretende compreender as conexões entre o arranjo normativo e os reflexos na

⁶³ Richard WAGNER. *Fiscal sociology and the theory of public finance: an exploratory essay*. Edward Elgar Publishing, 2007, p. 4 e 126.

⁶⁴ John CAMPBELL. The state and fiscal sociology. In: *Annual Review of Sociology*, Vol. 13, 1993, p.163-185.

; e também um viés econômico, que vai além das rígidas teorias da *escolha racional*, e retoma a análise dos efeitos da atividade financeira estatal sobre a economia de mercado.

Em razão dessa visão abrangente, a sociologia fiscal pode ser percebida como uma alternativa metodológica a outras grandes narrativas das ciências sociais, como, por exemplo, as teorias de Marx ou de Weber. Sua tese é de que a fundamental transformação ocorrida na Europa Ocidental, a justificar a separação entre modernidade e pré-modernidade, não foi nem o desenvolvimento do capitalismo, como propunha Marx, nem a consolidação de uma burocracia racional, como sugeria Weber; mas sim a transição de um Estado-proprietário, cujas atividades eram financiadas pelo excedente resultante da exploração das propriedades do soberano, para um Estado-tributário, sustentado pela arrecadação regular de receitas arrecadadas a partir da tributação imposta ao setor privado.

65

É provável que a parca popularidade alcançada pela sociologia fiscal advenha exatamente dessa sua proposta de magnitudes suntuosas. Quando Schumpeter sugeriu o desafio de explicar as transformações sociais, econômicas e políticas da modernidade com base na experiência fiscal do Estado, vivia-se o apogeu e o concomitante declínio de uma longa tradição de estudos generalizadores da experiência humana. Os teóricos dessas grandes narrativas compendiadas em singularizadas explicações ó de que são exemplos Durkheim, Weber, Tocqueville, Marx e Spencer, ó começavam a dar lugar às especializações disciplinares, com sua metodologia voltada à solução de problemas específicos a partir de técnicas pré-determinadas. Àquela época, portanto, o convite de Schumpeter em favor de uma teoria compreensiva manifestava-se mais como um resquício de uma academia em decadência do que propriamente como um inovador campo de estudos.⁶⁶

⁶⁵ Mick MOORE. Revenues, State Formation, and the Quality of Governance in Developing Countries. In: *International Political Science Review*, Vol. 25, n° 3, 2004, p. 297-319. Nessa mesma linha é a seguinte observação de Marc LEROY: *õThus, ever since its formation, fiscal sociology has offered a major alternative to the Marxist interpretation of the State by discussing the evolution of capitalism. Without neglecting the economy, in particular currently through the effects of neoliberal financial globalization, it sheds light on the importance of the socio-political development of fiscal State. In this respect, it also differentiates from Durkheim's analysis of the state as a functional response to the complexity produced by the division of labor. In addition, it relativizes the historical primacy of legal rational bureaucratization studied by Weber.õ* Marc LEROY. *Taxation, the state and society: the fiscal sociology of interventionist democracy*. Brussels: Peter Lang, 2011, p. 52 a 54.

⁶⁶ Issac William MARTIN, Ajay MEHROTRA & Monica PRASAD. The thunder of History: The Origins and Development of the New Fiscal Sociology. In: *The new fiscal sociology: taxation in comparative and historical perspective*. Cambridge University Press, 2009, p. 5.

Portanto, os únicos avanços experimentados no âmbito das finanças públicas vieram sob a roupagem de conhecimentos compartimentalizados. Primeiro as questões referentes à tributação e ao planejamento orçamentário foram estudadas sob a técnica da descrição detalhada das suas regras jurídicas combinada à solução das possíveis dúvidas interpretativas que podiam surgir da leitura do texto legal. Com o tempo, esse viés exclusivamente jurídico foi substituído pela teoria e técnica econômicas. Os livros de finanças públicas trocaram a linguagem do Direito por gráficos e fórmulas matemáticas, sendo que o pouco que ainda havia de discussão sobre as origens e os impactos sociais do financiamento estatal foi de vez abandonado em favor da apreciação do grau de influência da tributação e do gasto público sobre os múltiplos equilíbrios possíveis entre oferta e demanda.⁶⁷

Recentemente, o resgate de uma perspectiva multidisciplinar trouxe consigo a renovação do interesse acadêmico pela ambiciosa sociologia fiscal de Schumpeter. Estudiosos de diferentes áreas das ciências sociais voltaram-se ao estudo comparativo do financiamento público, com o objetivo de compreender em que medida as políticas fiscais de diferentes países ou de diferentes momentos históricos influenciaram e ainda influenciam o grau de confiança entre os indivíduos, o nível de tensão decorrente de clivagens sociais, ou as instituições da família, da religião e do mercado; e em que medida tais políticas fiscais foram e ainda são determinadas por esses mesmos fatores.⁶⁸

Assim como em Schumpeter, a narrativa histórica tem posição de destaque para os novos estudos no âmbito da sociologia fiscal. Renova-se tanto o interesse pelos grandes temas sociais e suas explicações ó por exemplo, a ascensão do Estado, a consolidação da democracia e as fontes de solidariedade social ó como pelo método investigativo pautado na observação e comparação dos cursos históricos. Mas sem cair na tentação de acreditar em um determinismo equivalente ao propugnado pelas teorias da modernização, a nova sociologia fiscal reconhece antecipadamente que os trajetos históricos são caracterizados por bifurcações e particularidades que modificam o ponto de chegada de cada sociedade. O desenvolvimento econômico exerce um papel central sobre a evolução da fiscalidade do Estado, mas seus efeitos dependem do contexto institucional, dos conflitos políticos e de eventos contingentes que resultam em diferentes legislações orçamentárias e que, por sua

⁶⁷ *Ibidem*, p. 6.

⁶⁸ *Ibidem*, p. 11 a 13.

produzem novas instituições, novos conflitos e novas contingências.⁶⁹

De acordo com a descrição de Schumpeter, o fenômeno fiscal marca um dos expressivos pontos de inflexão que caracterizam a transição entre o modo de organização feudal e a modernidade. Comentando a transição ocorrida na Áustria do século XVII, após o fim da Guerra dos Trinta Anos, Schumpeter pontua como até então o príncipe não passava de um nobre, sendo apenas um *primus inter pares*, cujos direitos e poderes, assim como os dos demais senhores feudais, eram utilizados em seu próprio e exclusivo benefício. Ao príncipe cabia dispor de seu patrimônio e de suas prerrogativas da maneira que melhor lhe aprouvesse, não sendo a forma ou o destino dessa utilização da conta de mais ninguém. É claro que para manter seus privilégios todo nobre precisava cumprir certas obrigações para com seus vassalos, garantindo-lhes, por exemplo, proteção e serviços jurisdicionais. Na interpretação de Schumpeter, isso de forma alguma transformava tais ofícios em embrionários dos serviços públicos que hoje exerce o Estado Moderno, isso porque sua execução tinha por objetivo derradeiro satisfazer o próprio senhor feudal, e não a comunidade. É claro que as tarefas executadas pelos nobres atendiam a uma série de necessidades sociais, mas da mesma forma atendiam uma série de necessidades as tarefas realizadas pelo fazedor de sapatos ou pelo vendedor de tecidos, por exemplo.⁷⁰

Na visão de Schumpeter, portanto, não é exatamente a natureza social das ocupações da realeza na Idade Média que a transforma em um grupo decisivo ao nascimento do Estado Moderno. Para o autor, o único fato verdadeiramente relevante na transição política à modernidade é a formação de uma esfera pública destacada de uma esfera privada; sendo a contribuição do príncipe a tal episódio o que o situa no centro do processo de transição. No caso específico da Áustria, que é o único que Schumpeter avalia em seu artigo, quando se iniciam as preparações militares para as Guerras Turcas ao final do século XVII, o príncipe consegue convencer os demais nobres de que tal investida bélica seria do interesse de todos e não apenas seu; e, por conseguinte, de que os recursos a serem despendidos na preparação para tal guerra não deveriam ser considerados como empréstimos a si, mas sim como um recurso apenas gerenciado pela realeza em prol do bem-comum. Essa noção de função pública do príncipe, destacada de sua pessoa privada, seria a inovação que, no

⁶⁹ *Ibidem*, p. 14.

⁷⁰ Joseph SCHUMPETER. The crisis of the tax state. In: Richard SWEDBERG. Joseph A. Schumpeter: *The Economics and Sociology of Capitalism*. Princeton: Princeton University Press, 1991, p. 103.

marca o nascimento do Estado Moderno. A existência de um interesse comum que se contrapõe aos núcleos familiar e feudal tanto da nobreza como da vassalagem, mas que depende fundamentalmente da receita gerada por esses grupos, constitui o traço definidor do Estado Moderno Absolutista.⁷¹

A mesma narrativa utilizada por Schumpeter para explicar o surgimento do Estado Moderno austríaco aplica-se à grande parte dos países europeus. A iminência de uma guerra combinada à capacidade do príncipe em convencer os demais nobres a participar de seu financiamento constitui o ordinário contexto histórico que propulsionou a transição de um sistema tradicional de assistências feudais a um sistema moderno baseado na tributação. Esse contexto, presente, por exemplo, na história inglesa do Rei João Sem Terra (1166 a 1216), francesa do Rei Felipe IV (1268 a 1314), e espanhola do Rei Pedro IV de Aragão (1319 a 1387), instaurou uma relação de rivalidade, mas também de concomitante diálogo e apoio entre o monarca, a nobreza e a pequena burguesia urbana que à época começava a ganhar proeminência. Durante todo o longo período de consolidação e declínio do absolutismo, época em que o Estado Moderno esteve centralizado na figura do monarca, um perene conflito entre dominação e consenso marcou o tópico do financiamento estatal.⁷²

A Carta Magna, assinada em 1215 pelo Rei João Sem Terra, é o exemplo mais famoso dessa tentativa de consenso estabelecido entre monarquia e senhores feudais. Seu texto estabelecia a necessidade de autorização por parte de um Conselho de Nobres para que fosse possível a instituição de tributos em favor do Rei. Já no ano seguinte, contudo, o Rei João Sem Terra procura anular tal documento, o que inclusive leva parte da nobreza a apoiar uma invasão francesa sobre o território inglês. Após muitas idas e vindas, em 1628, o Parlamento, que substituiu o referido Conselho dos Nobres, proclamou o chamado *Petition of Rights*, que mais uma vez buscava reafirmar a necessidade da coroa em obter aprovação parlamentar antes de instituir qualquer tributo. Tal regra continuou sendo regularmente desrespeitada, ao ponto de a agitada biografia inglesa sobre o tema culminar com a condenação e a execução do Rei Carlos I, em 1649, por ter se recusado a governar

⁷¹ *Ibidem*, p. 106.

⁷² É claro que a questão tributária não era a única problemática a motivar as ameaças de revolução na Inglaterra do século XVII. Carlos I também precisava lidar com questões religiosas e sucessórias. Marc LEROY. *Taxation, the state and society: the fiscal sociology of interventionist democracy*. Brussels: Peter Lang, 2011, p. 115.

ento, insistindo em arrecadar tributos sem seu consento, além de aprisionar credores e ignorar a cobrança das suas dívidas.⁷³

No caso da França não chegou a ser textualizada a necessidade de consento nobiliárquico à instituição de tributos pelo monarca. Isso não quer dizer, contudo, que não tenha se instalado a mesma tensão experimentada na Inglaterra sobre o assunto. Em 1302, sob o reinado de Felipe IV, formou-se a chamada Assembleia dos Estados Gerais, composta por nobres, membros eclesiásticos e burgueses representantes das grandes cidades. Durante todo o século XIV e até metade do século XV, tal Assembleia foi regularmente convocada com o propósito de aquiescer aos planos financeiros do monarca francês. Tal instituição, contudo, foi aos poucos perdendo força, tanto que não se reuniu pelo longo período de 1506 até 1558, e a partir de 1614 até a Revolução Francesa não mais foi convocada uma vez sequer. Embora o requisito do consento às investidas tributárias do monarca tenha, portanto, assim como na Inglaterra, feito parte da história da transição francesa à modernidade, o nível de tensão entre sociedade e governante não chegou aos mesmos patamares. A contenção desse conflito foi realizada por meio de crescentes gastos da monarquia com o objetivo de satisfazer aqueles que poderiam opor-se à sua soberania. Por meio da concessão de pagamentos e pensões e da criação de empregos públicos, a monarquia francesa garantiu o apoio da nobreza tradicional a suas decisões. Os privilégios concedidos pelo Rei a esse grupo eram tão atrativos que muitos preferiam antes servir à administração real a ter que administrar suas próprias terras no interior do país.⁷⁴

Tudo isso demonstra que na passagem da Idade Média à Idade Moderna o problema do financiamento público foi considerado um fator crucial. É claro que a relevância do tema está amplamente ligada à capacidade financeira do então recém-criado Estado em levar a cabo suas atividades; mas, se bem observarmos, sua verdadeira importância está na gama de conflitos sociais e econômicos que o instituto da tributação ao mesmo tempo instaurou e resolveu.

Nas sociedades agrárias características da Idade Média, o pagamento devido pelo camponês ao senhor feudal era considerado, em primeiro lugar, uma contrapartida pelo uso das suas terras. A natureza eminentemente privada ou mesmo contratual dessa relação, e a desproporção entre o poder do senhor feudal e o poder do campesinato impediam que o indivíduo exercesse qualquer tipo de ingerência sobre as decisões a respeito de quanto, quando e como seu trabalho deveria ser destinado a tal pagamento. Para piorar, a

⁷³ *Ibidem*, p. 117.

⁷⁴ *Ibidem*, p. 116 e 118.

sempre recolhida em espécie, ou paga por meio de horas ou dias de trabalho, o que tornava ainda mais latente as relações de dependência e hierarquia entre os grupos. E não que tal arranjo pudesse ser muito diferente. Na medida em que a produção agrária era destinada apenas à subsistência da comunidade, gerando pouco ou nenhum lucro, tornava-se impossível instituir qualquer arrecadação em termos de receitas monetárias.

Com o avanço das técnicas de plantio, a adoção de maquinários, a multiplicação do volume de produção e o desenvolvimento do comércio, muda-se esse cenário. Diferentemente do que em regra se supõe, o primeiro importante efeito político da industrialização não foi o fortalecimento da classe burguesa urbana e sua incorporação às casas legislativas. Antes desses relevantes acontecimentos, os primeiros traços políticos da modernidade se fizeram sentir no próprio campo. Foi quando o senhor feudal passou a ser largamente remunerado em moeda, que se tornou possível adotar acordos financeiros entre os membros da nobreza e da monarquia, o que, como anteriormente se descreveu, deu azo ao surgimento do Estado Absolutista.

Deve-se ressaltar que o que mudou com a *o*financeirizaçãoo da nobreza não foi exatamente sua relação com seus vassalos, que continuaram remunerando os senhores feudais em contrapartida à utilização das suas terras. O que mudou de crucial, isso sim, foi o relacionamento entre os próprios nobres. Se antes não havia que se falar em qualquer grande contribuição compulsória entre eles, a partir de determinado período histórico convencionou-se que todos deveriam contribuir com alguma quantia em favor do príncipe, para que este empreendesse atividades do interesse de todos os colaboradores. Nasce então a instituição moderna da tributação, identificada em linhas gerais como um contributo monetário devido a um soberano, mas sempre com um mínimo de acordo por parte dos responsáveis por tal recolhimento, direcionado à execução de atividades do interesse de todos os pagadores dessa contribuição. No período absolutista, o soberano tinha diversas prerrogativas despóticas, dentre elas a de desapropriar, pilhar ou tomar para si as riquezas e rendas de seus súditos. A maior parte de suas finanças, contudo, advinha do que a nobreza consentia que se lhe retirasse; seja na forma de pagamento ao rei, ou na medida em que concordava com a cobrança de seus vassalos em favor direto da monarquia.

Este método de financiamento estatal foi, com o tempo, tornando-se particularmente ineficiente. É certo que o gasto exagerado das monarquias absolutistas tanto para financiar sua corte e suas alianças internas quanto para fazer frente aos recorrentes gastos de guerra contribuiu em grande parte para a falência do sistema. Mas quando se olha mais

...se que esse fracasso tinha muito mais relação com o método de arrecadação de rendas do que propriamente com o seu gasto. Práticas administrativas de cobrança ineficientes e, principalmente, uma má desenhada base de arrecadação não só geravam poucas divisas, como demandavam um maior dispêndio por parte da coroa.

Quando a nobreza concordou repassar parte de sua renda ao monarca, ela o fez sob a promessa de que teria benefícios com tal concessão. Sob a expectativa de estenderem sua propriedade com a conquista de novos territórios pela coroa, a elite agrária tradicional decidiu transferir poder e recursos ao rei para que este organizasse e financiasse campanhas bélicas. Estabeleceu-se assim um incentivo a guerras perenes e, portanto, a gastos perenes. O problema é que muitas vezes tais campanhas não eram vitoriosas, e então o apoio da nobreza precisava ser obtido de alguma outra forma, como, por exemplo, com a criação de pomposos cargos públicos vinculados à corte e, portanto, com mais gastos. Era um círculo vicioso: para garantir arrecadação, o monarca gastava cada vez mais e assim, precisava também arrecadar mais.

A ruína do sistema se avizinhava à medida que aqueles que efetivamente sustentavam essa avalanche de gastos percebiam a assimetria existente entre sua contribuição ao Estado e o benefício que obtinham de sua atuação. Muito embora o Rei precisasse da aquiescência da nobreza para cobrar tributos sobre a terra e sobre a pequena produção rural e urbana, os efetivamente atingidos com tal cobrança foram os camponeses e os pequenos industriais e mercadores. O nobre apenas transferiu ao rei o poder que possuía, desde a formação do feudo na Idade Média, de cobrar uma fatia da produção daqueles que viviam ou trabalhavam em sua propriedade. Os trabalhadores rurais e a burguesia urbana deixaram de pagar apenas ao senhor feudal e passaram a contribuir também com a monarquia absolutista, não segundo acordado por um dos seus, mas conforme acordo realizado somente entre os membros da nobreza.

E o pior era que enquanto no feudalismo existiam teias sociais de proteção e apoio que justificavam uma simbiose entre os diferentes grupos, com a transição à modernidade restou apenas uma relação de poder entre o governante e os pagadores de tributos. O financiamento do Estado Moderno absolutista teve como origem um legítimo acordo entre membros da nobreza, mas ao fim e ao cabo os verdadeiros afetados pela voracidade tributária da monarquia foram os pequenos e médios mercadores urbanos e os trabalhadores rurais. Para tais classes, a contribuição que pagavam ao Estado não só era indesejável, como absolutamente coerciva.

ça aliada a uma política fiscal expansionista, marcada por volumosos gastos com guerras e com a bajulação da corte, a monarquia conseguiu manter-se soberanamente no poder por um longo prazo. Mas chegou o tempo, contudo, em que a burguesia e o campesinato conseguiram organizar-se como grupos de pressão política em busca de mudanças. Em um contexto histórico que se encaixa perfeitamente às teorias de Barrington Moore e de Acemoglu e Robinson sobre transições democráticas, aquelas duas classes passam a contestar o *status quo* político vigente e assim dão início aos jogos dinâmicos que, a depender da combinação de forças e alianças, acabaram gerando democracias ou ditaduras vindas ãe baixoõ ou ãe cimaõ.

O campesinato percebe que a fração que lhe é retirada do produto de seu trabalho não tem como contrapartida qualquer benefício ofertado pelo Estado, e tampouco garante a mesma proteção antes assegurada pelo senhor feudal. Os incentivos para que tal classe se esquivasse do pagamento de tributos eram enormes. Já os comerciantes e industriais não só se ressentiam de terem de pagar tributos sem receberem muito em troca, como também eram prejudicados pela política tarifária amplamente adotada à época, que consistia na larga utilização de taxas sobre a importação e exportação de mercadorias. Os incentivos à sonegação também eram grandes para essa nova e afluyente classe urbana; sendo que além dessa alternativa para fugir da tributação, a mobilidade de seu capital também lhe dava o trunfo de poder facilmente se instalar em outra jurisdição caso a atual não lhe satisfizesse. E ainda por cima, os agentes cobradores, que já operavam coercitivamente e sem qualquer legitimidade, apropriavam-se de uma larga quantia do montante originalmente arrecadado para o Estado. Diante de tudo isso, uma quantidade baixa e, ainda por cima, incerta de receitas era tudo o que uma monarquia decadente passou a conseguir arrecadar.⁷⁵

E enquanto o setor público entrava em derrocada, especialmente a figura do monarca, que, afundado em dívidas, não conseguia expandir as receitas estatais, o setor

⁷⁵ Barrington Moore, Jr. descreve muito bem o dilema que enfrentavam os soberanos dos Estados pré-modernos para financiar sua atuação na transição para a modernidade. Moore explica que, na França, a aristocracia passa a enfrentar uma cada vez maior resistência do campesinato contra suas pretensões arrecadatórias; já no Japão, o campesinato é submetido a uma forte repressão com o objetivo de passar a produzir em maior escala; e, na China, o governo tentou resolver seu problema permitindo que seus oficiais agissem corruptamente na esperança de que estes extorquissem cada vez mais receitas da população: *õIn any preindustrial society, the attempt to establish a large-scale bureaucracy soon runs into the difficulty that it is very hard to extract enough resources from the population to pay salaries and thereby make officials dependent on their superiors. The way in which the rulers try to get around this difficulty has a tremendous impact on the whole social structure. The French solution was the sale of offices, the Russian one, was the granting of estates. The Chinese solution was to permit more or less corruptionõ*. MOORE JR., Barrington. *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*. Boston: Beacon Press, 1966, p. 172.

menos no que tange às classes mais altas.⁷⁶ Instala-se, assim, o contexto ideal para uma transição política. Com a classe governante enfraquecida diante das demais classes alheias ao poder, as possibilidades de se empreender uma revolução bem-sucedida se multiplicaram; sendo que, ao final, essa conjuntura de tensões sociais foi resolvida, à la Moore, em três diferentes regimes políticos, que refletiam três diferentes formas de financiamento estatal.

Nos casos em que a nobreza conseguiu abafar o fôlego revolucionário da burguesia e do campesinato, redistribuiu-se um pequeno montante de recursos e seguiu-se com um plano arbitrário de arrecadação e de dispêndio de receitas, favorecendo-se o grande proprietário de terras em desfavor das classes urbanas. O Estado continuou financiando-se da arrecadação de receitas da própria nobreza e da tributação sobre as transações aduaneiras, além de largamente se valer de métodos coercitivos para conter clamores por redistribuição. Por sua vez, onde o camponês foi protagonista e conseguiu levar a cabo uma revolução política em seu favor, a prática de financiamento estatal por meio de tributos foi praticamente abandonada. A contribuição ao Estado voltou a ser realizada a partir da dedicação de horas de trabalho por parte do cidadão ou com parte de sua produção. Já nos casos em que a burguesia conseguiu fazer valer seus interesses, o financiamento do Estado por meio da tributação ganhou ainda mais força. O aval das legislaturas à instituição de tributos deixou de significar apenas o aval da nobreza, cuja posição social e econômica à época das monarquias absolutistas praticamente lhe retirava da base de incidência dos tributos então cobrados. Também a alta burguesia passou a determinar as decisões de política fiscal, sendo seu grande desafio conseguir contrabalançar seus interesses produtivos e a necessidade de financiamento público: era preciso garantir o recolhimento de receitas ao Estado, mas isso de maneira tal que não inibisse a produção industrial e o comércio de bens e serviços.⁷⁷

A legislatura passou, portanto, a trabalhar sob o pressuposto de que o Estado dependia diretamente do grau de prosperidade de seus cidadãos. Se o tributo era calculado como um percentual dos rendimentos ou dos gastos dos particulares, e se estes não tinham rendimentos ou apenas poucos gastos para sua subsistência, então o Estado também acabaria à míngua.

⁷⁶ Carolyn WEBBER & Aaron WILDAVSKY. *A History of Taxation and Expenditure in the Western World*. Nova Iorque: Simon and Schuster, 1986, p. 260.

⁷⁷ Carolyn WEBBER e Aaron WILDAVSKY dão o exemplo da condição da Alemanha no século dezenove. *Ibidem*, p. 312 e ss.

de da alta burguesia ao longo do século XIX, contudo, as receitas fiscais conseguiram crescer e permitiram a expansão das atividades estatais. Mas como apenas a nobreza e a própria burguesia dividiam o poder, essa expansão beneficiava exclusivamente seus próprios interesses. E assim a riqueza do Estado e do empresariado urbano contrastada com a pobreza e a insegurança vivenciada pela classe trabalhadora acabou por gerar mais um contexto de turbulência social. Tendo se dado conta de sua importância ao processo produtivo, e encontrado, especialmente nos sindicatos, uma forma de organização e expressão política de seus interesses, a classe trabalhadora passou a clamar por redistribuição de renda, sob a ameaça de uma revolução social e política. É assim que se estabelece o sufrágio universal, e, no que diz respeito ao financiamento do Estado, é assim que o pleito por políticas de bem-estar social ganham centralidade. Com isso, o dilema clássico do financiamento estatal em uma democracia adquire seu completo contorno: é preciso financiar um Estado ainda maior, capaz de garantir políticas redistributivas, mas isso ainda sem olvidar da grande preocupação de não se inibir a produção industrial e comercial do país.⁷⁸

Um dos primeiros reflexos políticos da transição da Idade Média à Idade Moderna traduz-se na associação entre arrecadação e gastos públicos à atuação do parlamento. Pode-se, claro, contestar que à época o parlamento restringia-se à representação da nobreza tradicional e que, portanto, a tributação não passa de um mero artifício elitista. Mas quando se observa o desenrolar das transições políticas modernas rumo à democracia, verifica-se quão importante foi essa inicial associação entre financiamento público e parlamento. A democracia nasce da transformação de um ímpeto revolucionário por redistribuição em um reconhecimento do direito de se participar do parlamento e influenciar as decisões sobre arrecadação e gastos do governo. Com a primeira extensão do sufrágio, a burguesia almejou e conseguiu maiores poderes para decidir sobre o impacto do financiamento estatal sobre sua produtividade; e, com a segunda extensão do poder de voto, a classe trabalhadora almejou e conseguiu ter maior influência sobre o financiamento público de políticas de bem-estar social.⁷⁹ Tributação e democracia, portanto, são instituições que possuem uma forte correlação. Se não fosse assim, as diferentes classes sociais não entenderiam a extensão do sufrágio como um meio institucional adequado a garantir seus

⁷⁸ Carolyn WEBBER & Aaron WILDAVSKY. *A History of Taxation and Expenditure in the Western World*. Nova Iorque: Simon and Schuster, 1986, p. 301 e 302.

⁷⁹ Toke AIDT & Peter JENSEN mostram como a extensão do sufrágio entre os anos de 1860 e 1938 na Europa Ocidental resultaram no aumento da arrecadação e dos gastos públicos e na adoção de uma tributação sobre a renda no lugar de tarifas aduaneiras. Toke AIDT & Peter JENSEN. *Tax Structure, Size of Government, and Extension of the Voting Franchise in Western Europe, 1860-1938*, 2008, p. 1- 41.

uturo. As alternativas da revolução, da repressão, ou de uma democracia incompleta acabariam sendo as únicas soluções possíveis.

É com essa dinâmica em mente que Acemoglu e Robinson reconhecem nas instituições políticas algo maior e mais importante do que simplesmente um mecanismo de intermediação de conflitos. As instituições do voto e das eleições periódicas e competitivas servem ao propósito de regular a alocação de poderes no futuro, trazendo um elemento dinâmico aos interesses de cada classe social. E no que diz respeito à interpretação dos processos de transição política que marcaram a modernidade, as instituições tornam mais real e compreensível a avaliação dos jogos estratégicos divisados por cada classe e que resultaram na adoção de regimes democráticos.⁸⁰

A tributação, nesse contexto, constitui o elo fundamental entre as referidas instituições democráticas e os pleitos por redistribuição que marcam o início das transições políticas. E é por essa razão que mais do que um mero *sintoma* de mudança social, a tributação revela-se como essencial *causa* definidora de um regime político. Na medida em que estabelece um das mais persistentes e amplas experiências que o indivíduo trava com o governo e com a sociedade, pode-se dizer, talvez sem exageros, que a tributação é o equivalente prático do conceito teórico de contrato social.⁸¹ Por seu intermédio definem-se quais as desigualdades que iremos tolerar e quais pretendemos coletivamente corrigir, reconhecendo-se que tal diferenciação faz parte da dinâmica natural do financiamento do Estado Moderno uma vez que é preciso dar lugar a preocupações relacionadas ao equilíbrio entre produtividade e redistribuição.

Cabe ressaltar que quando se diz que a tributação coloca em confronto interesses redistributivos e interesses produtivos, não se está necessariamente dizendo que esses dois conceitos sejam contraditórios. Aliás, Richard Musgrave contesta exatamente essa interpretação feita tanto por Goldscheid quanto por Schumpeter, os dois principais precursores da sociologia fiscal. Para Goldscheid, um Estado que dependesse da tributação para financiar suas atividades estaria fadado ao fracasso. A burguesia pressionaria por níveis tão baixos de tributação que impediria o financiamento dos serviços públicos básicos e então forçaria o Estado a financiar-se por meio do lucro de atividades empresárias próprias. Já Schumpeter acreditava que a ganância do Estado por receitas

⁸⁰ Daron ACEMOGLU & James ROBINSON. *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*. Cambridge University Press, 2009, p. 23.

⁸¹ Issac William MARTIN, Ajay MEHROTRA & Monica PRASAD. The thunder of History: The Origins and Development of the New Fiscal Sociology. In: *The new fiscal sociology: taxation in comparative and historical perspective*. Cambridge University Press, 2009, p. 1.

eliminar a possibilidade de lucro e, ao fazê-lo, também eliminaria o impulso fundamental da produção de riqueza privada e, portanto, secaria a principal fonte de financiamento público. A saída seria, assim como em Goldscheid, a adoção de um modelo de produção estatal.⁸²

Musgrave aponta para o desenrolar da história fiscal nos cinquenta anos que se seguiram à Segunda Guerra para mostrar como ambos os autores erraram em seus prognósticos. De acordo com Musgrave, ambos menosprezaram a flexibilidade e resiliência do sistema tributário para responder às demandas por um crescente setor público. Nas democracias norte-americana e europeia o percentual de participação estatal sobre o PIB cresceu de 20 para mais de 40%, isso sem que tivesse lugar grandes mudanças no regime político ou no modo de produção econômica dos países. Diferentemente do que previu Goldscheid, a participação política das classes baixa e média-baixa balancearam os interesses da burguesia proprietária e elevaram os patamares de tributação. E diferentemente do que previu Schumpeter, o aumento do Estado para além do chamado Estado-Mínimo foi largamente incorporado pelo modo de produção capitalista. Como concluiu Musgrave *o sistema capitalista não só foi capaz de conviver com um setor público em expansão, mas também se beneficiou de tal tendência. Ao cuidar de certas necessidades sociais, a expansão do setor público é conhecida como 'Estado de Bem-Estar' ou Soziale Marktwirtschaft é contribuiu para a estabilidade do sistema e, ainda, para o reconhecimento de seu valor humanitário*.⁸³

Mas embora se demonstre que os conceitos de produtividade e redistribuição não foram encarados pelo sistema tributário como interesses colidentes; fato é que tampouco podem ser considerados perfeitamente coesos. A tributação se estabelece como uma relação dinâmica entre cidadão, sociedade e Estado, em cujo bojo persiste um inexaurível e ao mesmo tempo transponível conflito entre os diversos interesses sociais. A tributação permite superar as tensões existentes entre as diferentes classes, forçando que estas sejam eficazmente negociadas, sob pena de causarem a implosão do próprio regime democrático. Por exemplo, embora os interesses das classes trabalhadoras desloquem um peso maior da tributação sobre a classe empresária, é possível que negociações políticas limitem tal deslocamento a fim de buscar estimular o crescimento econômico e a geração de

⁸² Richard MUSGRAVE. Schumpeter's crisis of the tax state: an essay in fiscal sociology. *Journal of Evolutionary Economics*. Vol. 2, 1992, p. 99 e 100. Especificamente sobre a visão de Schumpeter, vide Joseph SCHUMPETER. *Capitalism, Socialism and Democracy*. 3ª ed. Harper Colophon, 1975, p. 198.

⁸³ *Ibidem*, p. 102.

nehece-se que tais negociações são sempre contingentes e que as tensões continuarão fazendo parte do sistema político. Mudando-se a situação fática, por exemplo, do contexto econômico ou da composição legislativa, provavelmente novos acordos precisarão ser negociados, levando-se novamente em conta essa tensão entre redistribuição e produtividade.⁸⁵

Daí a importância de que pressões por redistribuição sejam feitas sob o manto da tributação para que se desenvolva um regime democrático verdadeiramente robusto. A tributação, quando apreendida sob o ponto de vista da sociologia fiscal, revela-se um importante instrumento para a solução democrática dos conflitos redistributivos existentes entre as diferentes classes. A penetração do aparato tributário estatal na economia privada repercute em mudanças na sociedade como um todo. Os cidadãos compreendem a relação inafastável entre produtividade privada, arrecadação pública e políticas redistributivas, além de compreenderem que o equilíbrio desses três fatores requer a intermediação política de representantes de todas as diferentes classes sociais. É nesse sentido que se vislumbra uma conexão causal entre a dependência do Estado a receitas tributárias e a existência das tensões que caracterizam uma democracia.

A perspectiva da sociologia fiscal imprime, assim, uma explicação mais clara e consistente a respeito do modo pelo qual as instituições políticas intermediam, no processo de transição política, as forças sociais e econômicas reconhecidas, respectivamente, por Barrington Moore e por Acemoglu & Robinson. Quando se explora as características e a história da tributação é possível compreender melhor porque tais autores dão tanta importância à luta de classes e, principalmente, à pujança da classe média para a consolidação de uma transição democrática. A sociologia fiscal permite vislumbrar como a modernização institucional dos mecanismos de financiamento público foi determinante aos processos de transição política instigados pela modernização social e econômica das nações.

Acemoglu & Robinson reconhecem explicitamente a relevância da tributação ao surgimento e à consolidação de um regime democrático. Explorando a possível correlação existente entre a curva de Kuznets e o processo de transição à democracia, os autores explicam que o aumento da desigualdade social mapeado pelo inicial aclave dessa curva provavelmente refere-se ao processo de industrialização econômica que causa turbulência

⁸⁴ John CAMPBELL. The state and fiscal sociology. In: *Annual Review of Sociology*, Vol. 13, 1993, p. 168.

⁸⁵ Issac William MARTIN, Ajay MEHROTRA & Monica PRASAD. The thunder of History: The Origins and Development of the New Fiscal Sociology. In: *The new fiscal sociology: taxation in comparative and historical perspective*. Cambridge University Press, 2009, p. 4.

ocratização. Já o subsequente declive marcaria a redução das desigualdades possibilitadas pelo acréscimo da tributação e da redistribuição de renda. A extensão do sufrágio marcaria, por sua vez, o ponto de inflexão da curva de Kuznets. Esse ponto de inflexão, para Acemoglu & Robinson, só tem lugar caso as classes mais baixas identifiquem que a participação no governo pode influenciar o aumento da arrecadação e da redistribuição de receitas; e, concomitantemente, caso as classes altas, embora reconheçam tal efeito,⁸⁶ prefiram-no a ter de enfrentar uma possível revolução vinda ôde baixoö. ⁸⁷

Essa narrativa mostra quão contundente é o instrumento de financiamento estatal, e especialmente a tributação, para se compreender um regime político, especialmente o regime democrático. O convite de Schumpeter para que passemos a ouvir as mensagens da história fiscal faz, portanto, todo sentido, quando o que se pretende avaliar são os reflexos da modernização econômica sobre as interações políticas entre as diversas classes.

1.3 A Maldição dos Recursos Naturais

Quando Przeworski *et alli* estabeleceram o conjunto de dados sobre os quais se debruçaram para estudar as conexões entre desenvolvimento econômico e processos de transição política, eles retiraram da sua base de dados seis países cuja renda advinda da exportação de petróleo entre os anos de 1984 a 1986 excedera cinquenta por cento do total da renda de suas exportações. Ao fazerem tal corte, os autores explicam que o padrão de desenvolvimento econômico desses países é *sui generis*, e que a inclusão de seus dados certamente contaminaria as conclusões alcançadas no estudo. Um robusto indicativo desse risco de contaminação estaria no fato de que apenas quatro países ó Omã, Qatar, Arábia Saudita e os Emirados Árabes Unidos, ó dentre todos os cento e quarenta e um países analisados, foram autocracias por todos os anos de 1950 a 1990, sendo que estes e outros dois ó Barein e Kuwait ó formam o conjunto dos seis países de base econômica petroleira que mereceram, portanto, ser removidos da base de dados utilizada ao longo do estudo. ⁸⁸

⁸⁶ O inevitável aumento do tamanho do Estado a partir da extensão do direito de voto é abordado no seminal artigo de Allan MELTZER & Scott RICHARD. A Rational Theory of the Size of Government. *Journal of Political Economy*, Vol. 89, 1981, p. 914-927.

⁸⁷ Daron ACEMOGLU & James ROBINSON. Why did the West Extend the Franchise? Democracy, Inequality, and Growth in Historical Perspective. *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 115, 2000, p. 1167-1199.

⁸⁸ Adam PRZEWORSKI, Michael ALVAREZ, José Antonio CHEIBUB & Fernando LIMONGI. *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*. 8ª ed. Cambridge University Press, 2009, p. 50 e 77.

dece a excepcionalidade dos países produtores de petróleo no que tange à correlação entre desenvolvimento econômico, renda *per capita* e transição à democracia. Ao explicar as razões pelas quais inúmeros países democratizaram-se entre os anos de 1974 a 1990, o autor identifica o crescimento do PIB como o mais importante fator a impulsionar tal tendência, mas ressalta que riqueza não é tudo. A forma como essa riqueza é gerada e os mecanismos pelos quais o Estado participa dessa geração são percebidos como fundamentais ao desenrolar dos processos de mudança.

Na leitura de Huntington, países produtores de petróleo ficaram de fora da chamada terceira onda de democratização porque sua riqueza não advinha de uma industrialização de larga escala, capaz de criar focos de autoridade alheios ao poder estatal e de alterar as estruturas sociais e culturais do país. Aliás, segundo ele, as rendas advindas da exploração do petróleo, na medida em que revertiam diretamente ao Estado, propiciavam exatamente o efeito contrário: fortaleciam ainda mais o governante e, ao dispensar a necessidade de tributação, enfraqueciam as pressões populares por representatividade. É nessa linha que o autor afirma que Estados livres de pressões tributárias estão praticamente condenados a conviver com regimes autoritários. Em uma das suas conhecidas frases de efeito, Huntington resume sua pequena, mas expressiva incursão sobre o tema afirmando que o conhecido mote que marcou o processo de independência americana, *no taxation without representation*, encerra uma legítima demanda, mas a afirmação *no representation without taxation* representa melhor as vicissitudes da política.⁸⁹

Huntington não se alongou sobre como e em que medida a renda advinda da exploração de petróleo pode induzir uma maior independência do Estado com relação à tributação e, ainda por cima, tampouco procurou as diferenças entre aquela e esta forma de financiamento público sob a perspectiva de seus efeitos sobre a transição e a consolidação de regimes políticos. Não obstante essa superficialidade, seu discernimento a respeito do tema serviu de frutífera inspiração a estudos mais aprofundados.

Michael Ross partiu da mesma observação de Huntington de que, a não ser pelo caso dos países ricos em petróleo, desde a década de 80 diversos países em desenvolvimento tem passado por um processo gradual de enriquecimento econômico e democratização. Aqueles países, contrariando a tendência global, não se tornaram mais ricos ou mais democráticos ao longo das últimas três décadas. Para explicar o motivo dessa disparidade, Ross novamente se vale de Huntington e enxerga nas receitas advindas da exploração

⁸⁹ Samuel HUNTINGTON. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. University of Oklahoma Press, 1991, p. 59 a 65.

ma. Mas além de observar o fato de que um Estado financiado por tributos fica mais limitado pela vontade de seus cidadãos, o autor procura identificar quais as exatas características que singularizam as receitas do petróleo e permitem insular o Estado de pressões populares.⁹⁰

Antes de se identificar a receita petrolífera como uma das fontes causadoras do inusitado atraso econômico, político e social dos países produtores de petróleo, outras várias explicações para o problema foram aventadas. Na verdade, até praticamente o final da década de 80, os principais estudos sobre a matéria advogavam exatamente o contrário do que ora se expõe: a abundância de recursos naturais, dentre eles o petróleo, seria extremamente vantajosa ao desenvolvimento de um país. Tal abundância poderia lhe propiciar uma vantagem comparativa que, se bem aproveitada, contribuiria a um rápido crescimento econômico e sua consequente evolução social e política. Países em desenvolvimento abençoados com a abundância de recursos naturais conseguiriam superar mais facilmente o desafio de capitalizar-se e, assim, teriam mais recursos para investir e absorver mão-de-obra, além de poderem contar com uma maior arrecadação estatal a permitir crescentes investimentos em serviços públicos.⁹¹

Ao final da década de 80, contudo, vem à tona uma nova interpretação a respeito dos efeitos da abundância de recursos naturais sobre o desenvolvimento de um país. Ao invés de bênção, essa nova literatura entende que tal abundância, especialmente no que diz respeito à extração de petróleo e outros minérios⁹², emerge, isso sim, como maldição, aumentando a probabilidade de que o país experimente baixos níveis de desenvolvimento econômico, social e político. Para se entender o porquê desse pernicioso efeito algumas teorias ressaltaram os problemas econômicos gerados pela exploração desses recursos enquanto outras destacaram os efeitos políticos da atividade extrativista.

Sobre o viés econômico, os novos estudos tomam como referência as críticas desenvolvidas, já na década de 50, pelos estruturalistas ligados à Comissão Econômica para a América Latina ó CEPAL, às teorias que enxergavam com otimismo a relação entre recursos naturais e desenvolvimento. Raúl Prebisch, seu maior representante, argumentava

⁹⁰ Michael ROSS. *The Oil Curse: How Petroleum Wealth Shapes the Development of Nations*. Princeton University Press, 2012, p. 1 e 5.

⁹¹ Vide: Michael ROSS. The Political Economy of the Resource Curse. *World Politics*, Vol. 51, 1999, p. 301 e Andrew ROSSER. The Political Economy of the Resource Curse: A Literature Survey. University of Sussex, *IDS Working Paper* 268, 2006, p. 7.

⁹² Ross afirma que outros tipos de recursos naturais, como florestas, plantações ou criações de animais para abate, não geram o mesmo efeito da exploração de petróleo e outros minérios seja em razão de sua alta utilização de mão de obra ou de seu caráter eminentemente renovável. Michael ROSS. *The Oil Curse: How Petroleum Wealth Shapes the Development of Nations*. Princeton University Press, 2012, p. 1.

troca dos bens primários em face aos bens secundários e terciários não permitiria uma acumulação de capital capaz de dar início a concatenações econômicas desenvolvimentistas. Com o tempo, volumes maiores de recursos naturais seriam necessários para comprar o mesmo volume de bens industrializados, e, por tal razão, o setor primário da economia nunca conseguiria acumular divisas suficientes para catapultar processos de industrialização em países subdesenvolvidos.⁹³

O primeiro grande choque do preço do petróleo em 1973 e o subsequente choque em 1979 pareciam mostrar a inadequação da teoria de Prebisch, pelo menos com relação ao setor petrolífero. A contínua desvalorização do preço do petróleo nas décadas de 80 e 90, contudo, reavivou o potencial explicativo de tal teoria, mas nos primeiros anos do século XXI, o preço do petróleo volta a subir e novamente a teoria de Prebisch parece mostrar-se imprópria. Muitos estudos hoje procuram avaliar as séries históricas de preço e identificar se a evolução dos termos de troca aponta para a valorização ou desvalorização das matérias primas frente aos produtos industrializados no longo prazo. Tem-se verificado que os termos de troca de matérias-primas podem ter uma tendência decrescente para alguns produtos, como julgava Prebisch, mas não para todos, em especial o petróleo.⁹⁴ Essa conclusão não afasta, mas diminui significativamente o potencial da teoria para explicar a origem da chamada maldição dos recursos naturais, pelo menos no que diz respeito aos países de base econômica petrolífera.⁹⁵

Para Albert Hirschman, por sua vez, o problema da exploração de recursos naturais está no fato de que ela não gera conexões produtivas expressivas entre diferentes ramos e setores da economia e, por isso, não é capaz de estimular o crescimento de um país. O que se observa é que países exportadores de matérias-primas são caracterizados por uma economia de enclave, cujas conexões ôpara trásö (indução da produção doméstica dos insumos necessários à exploração da atividade) e ôpara frenteö (indução da produção

⁹³ Raúl PREBISCH. *The Economic development of Latin America and its Principal Problems*. New York, United Nations Department of Economic Affairs, 1950.

⁹⁴ Em estudos realizados por José Antonio OCAMPO, a tese de Prebisch foi confirmada para a maioria dos produtos primários, mas não para o petróleo, que é o objeto deste trabalho. Vide: José Antonio OCAMPO. Los Términos de Intercambio y las Relaciones Centro-Periferia. In: Osvaldo SUNKEL. *El Desarrollo desde Dentro: Un Enfoque Neoestructuralista para la America Latina*. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, 1995, p. 417-451 e, também José Antonio OCAMPO. The Commodity Terms of Trade and their Strategic Implications for Development. In: Jomo Kwame SUNDARAM. *Economic Globalization, Hegemony and the Changing World Economy During the Long Twentieth Century*, Oxford University Press, 2013, p. 164-194.

⁹⁵ Michael ROSS. The Political Economy of the Resource Curse. *World Politics*, Vol. 51, 1999, p. 302 a 304 e Jeffrey FRANKEL. The Natural Resource Curse: A Survey. In: Brenda SCHAFER & Taleh ZIYADOV (ed.) *Beyond the Resource Curse*. University of Pennsylvania Press, 2012, p. 24 e 25.

que utilizem a matéria fabricada como insumo) são mínimas.⁹⁶

A explicação de Hirschman é especialmente eloquente no que diz respeito ao setor petrolífero. Um setor econômico geralmente gera conexões produtivas ao empregando mão-de-obra e possibilitando que estas pessoas consumam bens e serviços de outras empresas locais; qualificando essa mão-de-obra e possibilitando que ela evolua para outros setores; e, comprando produtos de outras empresas como insumos para sua atividade. O setor petrolífero, no entanto, emprega pouquíssima mão-de-obra, especialmente na zona de extração do óleo bruto; e em razão da alta especialidade de seus equipamentos, gera demanda apenas às fábricas de países já altamente industrializados, seu maquinário e demais insumos são raramente comprados no país produtor. Por essas características, o setor petrolífero gera pouquíssimos impactos positivos no setor privado de países em desenvolvimento.⁹⁷

Mas para além da ausência de efeitos positivos, a atividade de exploração e exportação de petróleo também pode acabar gerando efeitos negativos à economia do país produtor. A revista *The Economist*, em um artigo publicado em novembro de 1977, cunhou a hoje famosa expressão *Doença Holandesa* para designar a recessão que à época o país experimentava em função do crescimento das exportações de gás natural. Um fenômeno já identificado em outros países e ocasiões, a Holanda sofria os efeitos deletérios de um boom do setor extrativista sobre sua produção manufatureira e agroindustrial.

Quando um setor extrativista voltado à exportação ganha proeminência econômica, dois efeitos imediatos tendem a aparecer. O primeiro é o remanejamento de mão-de-obra e capital das atividades tradicionais à nova e mais lucrativa atividade. E o segundo efeito é o aumento das taxas de câmbio em função da massiva entrada de divisas externas. A combinação desses fatores causa, ao mesmo tempo, o encarecimento da produção agropecuária e industrial doméstica e o barateamento das importações desses bens. Ao final, portanto, a maioria dos setores tradicionais perde espaço nos mercados interno e internacional, apenas aqueles bens e serviços que não podem ser tão facilmente importados ou exportados, como por exemplo, a construção civil, a educação e serviços de segurança e

⁹⁶ Albert O. HIRSCHMAN. *The Strategy of Economic Development*. New Haven: Yale University Press, 1958.

⁹⁷ Michael ROSS. *The Oil Curse: How Petroleum Wealth Shapes the Development of Nations*. Princeton University Press, 2012, p. 44 a 47.

e, por vezes, inflacionam seus preços, para absorver a demanda repentina gerada pela massiva entrada de divisas.⁹⁸

Sob uma perspectiva puramente econômica, não há nada de errado com a chamada *Doença Holandesa*. É natural que um setor seja obscurecido por outro em expansão, o que decorre exatamente das vantagens comparativas proporcionadas por esse segundo ramo de negócios. Se a renda gerada é maior do que a renda perdida com o abandono das atividades tradicionais, então é claro que não há como se falar em perdas, pelo menos sob o ponto de vista da economia.⁹⁹ Mas então o que faz da *Doença Holandesa* uma doença?

Uma das razões está no fato de que o setor extrativista geralmente apresenta uma volatilidade mais acentuada do que os demais setores, principalmente os setores tradicionais da indústria e da agricultura. Quando os preços do barril de petróleo experimentam uma substancial elevação, então, de fato, é possível falar em vantagens comparativas do setor petrolífero face aos demais. Contudo, o histórico do século XX mostra que existe uma forte tendência a que tais preços oscilem regularmente, diminuindo o período pelo qual um país exportador de petróleo pode vir a desfrutar de vantagens no comércio internacional. Muito dessa volatilidade decorre do fato de que a demanda e a oferta de petróleo é praticamente inelástica. Quando os preços sobem, levam-se anos para que se consiga encontrar, perfurar e produzir mais petróleo; ou para que os consumidores adaptem seu padrão de consumo. Desta maneira, qualquer pequena redução na oferta ou na demanda internacionais causa grandes impactos no preço do barril.¹⁰⁰

E o pior é que tal volatilidade não só resulta em ocasionais desvantagens na balança comercial do país, como também afeta o padrão de gastos do governo e, portanto, o nível geral de investimentos e de demanda interna. Isso porque a redução dos preços do petróleo reflete em uma menor arrecadação fiscal que, usualmente, é utilizada de maneira pró-cíclica na contratação de projetos de infraestrutura ou na expansão do serviço público por meio de altos salários ou de uma crescente contratação de servidores.¹⁰¹

⁹⁸ O modelo econômico clássico que descreve os efeitos da Doença Holandesa foi desenvolvido por W. Max CORDEN & J. Peter NEARY. Booming Sector and De-Industrialization in a Small Open Economy. *The Economic Journal*, Vol. 92, 1982, p. 825 a 848 e W. Max CORDEN. Booming Sector and Dutch Disease Economics: Survey and Consolidation. *Oxford Economic Papers*, Vol. 36, Oxford University Press, 1984, p. 359 a 380. O mais famoso artigo sobre o tema, contudo, é de Jeffrey SACHS & Andrew WARNER. Natural Resource Abundance and Economic Growth. *Harvard Institute for International Development*, 1997.

⁹⁹ Michael ROSS. *The Oil Curse: How Petroleum Wealth Shapes the Development of Nations*. Princeton University Press, 2012, p. 47 a 49.

¹⁰⁰ *Ibidem*, p. 50.

¹⁰¹ Jeffrey FRANKEL. The Natural Resource Curse: A Survey. In: Brenda SCHAFFER & Taleh ZIYADOV (ed.) *Beyond the Resource Curse*. University of Pennsylvania Press, 2012, p. 39 a 43.

chman sobre a ausência de conexões produtivas como a explicação dada pela teoria da *Doença Holandesa*, portanto, confirmam a impropriedade de se esperar que o desenvolvimento econômico de um país decorra naturalmente do desenvolvimento, com viés exportador, do seu setor petrolífero. Por outro lado, contudo, tais teorias não conseguem esclarecer as razões pelas quais os governos dos Estados produtores de petróleo, conhecendo tais falhas de mercado, não se têm mostrado capazes de intervir e compensar os efeitos deletérios do setor, bem empregando os recursos provenientes de sua exportação. Ou seja, para se explicar por que os recursos naturais têm sido considerados como maldições e não bênçãos, ou para se explicar por que quando se fala em processo de democratização geralmente não se inclui a avaliação do contexto dos países produtores de petróleo, deve-se analisar não só os reflexos econômicos desse setor, mas também seus reflexos políticos.

Ao longo do século XX, o Estado passou a exercer um papel cada vez mais proeminente no que diz respeito à exploração dos setores extrativistas, especialmente o setor petrolífero. Pelo menos na teoria, portanto, lhe seria possível desenvolver políticas públicas que mitigassem os efeitos econômicos indesejáveis advindos do aumento da exportação de petróleo. É a partir desse contexto que um grande número de autores vem reconhecendo que a causa por trás da chamada maldição dos recursos naturais deve ser buscada não exatamente nas falhas de mercado, mas sim nas falhas de governo.

Alguns autores apontam para problemas comportamentais, nos países ricos em recursos naturais a população, em geral, e a elite política, em particular, teriam uma tendência a ser exageradamente otimistas e consideravelmente relaxadas. Tais características não só inibiriam o crescimento do mercado, mas também levariam à adoção de políticas equivocadas que, baseadas em um volumoso dispêndio de recursos públicos, mostram-se insustentáveis no futuro.¹⁰² Contrariando essa visão, mas ainda seguindo a premissa de que a maldição dos recursos naturais advém de uma falha de caráter da população e seus governantes, a teoria da escolha racional explica que o problema não está no fato de que os cidadãos agem irracionalmente, mas sim que de forma estratégica calculam a melhor forma de enriquecer-se com rapidez a partir da larga soma de recursos públicos que será arrecadada ao Estado. Ao invés de preocuparem-se em produzir e a

¹⁰² Michael ROSS. The Political Economy of the Resource Curse. *World Politics*, Vol. 51, 1999, p. 309 e 310.

desenvolvimento econômico, todos visam locupletar-se a custa das atividades governamentais, lícita ou ilicitamente.¹⁰³

A interpretação de que as elites políticas e a população de países ricos em recursos naturais sofrem de uma miopia crônica, seja por excesso de otimismo ou por um egoísmo exacerbado, e que por isso tomam decisões equivocadas quanto às políticas públicas a se adotar, não parece ter suficiente respaldo fático. Na verdade, os governantes bem conhecem os problemas derivados do setor extrativista e, no mínimo, sabem qual direção não se deve seguir caso se pretenda evitar as consequências nefastas da intensiva exploração de recursos naturais. O problema, contudo, seria que pressões políticas e institucionais, ou a falta delas, os impele a tomar exatamente o mesmo rumo historicamente desaconselhado.¹⁰⁴

A teoria da escolha racional, além do mais, não explica por que razão apenas os cidadãos e governantes de países ricos em recursos naturais estariam propensos a voltar-se ao Estado e não ao mercado com o objetivo de enriquecerem-se. A simples observação de que os indivíduos agem racionalmente e, assim, procuram caminhos mais rápidos e práticos a satisfazerem seus interesses não permite identificar qual o traço diferenciador dos países exportadores de petróleo. Por acaso só nesses países se agiria de forma economicamente racional?

Nesse ponto, a perspectiva da sociologia fiscal mostra-se notadamente persuasiva. Os problemas econômicos, sociais e políticos vivenciados pelos países produtores de petróleo são explicados a partir da singularidade das receitas que compõem o orçamento estatal. É o fato de que o orçamento sustenta-se sobre uma renda arrecadada especialmente de fontes externas, e não da tributação sobre o trabalho dos cidadãos, que gera instituições pouco favoráveis ao desenvolvimento econômico e político. A combinação entre baixos níveis de tributação doméstica e a concessão estratégica de benefícios sociais desencoraja a ascensão de grupos de oposição ao governo; e, mesmo nos casos em que estes ganhem força, então as rendas petrolíferas também poderiam assegurar um largo aparato repressor a fim de conter tais manifestações de insatisfação. Ao final das contas, com a ausência de pressões sociais e políticas, o governo perderia a oportunidade de aperfeiçoar suas decisões e

¹⁰³ Vide: Andrew ROSSER. *The Political Economy of the Resource Curse: A Literature Survey*. University of Sussex, *IDS Working Paper* 268, 2006, p. 15, Ragnar TORVIK. Natural resources, rent seeking and welfare. In: *Journal of Development Economics*. Vol. 67, 2002, p. 455-470 e Jean-Marie BALAND & Patrick FRANCOIS. Rent-seeking and resource booms. *Journal of Development Economics*. Vol. 61, 2000, p. 527-542.

¹⁰⁴ Terry Lynn KARL. *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States*. University of California Press, 1997.

ado aos efeitos da doença holandesa e da economia de enclaves do setor petrolífero não produziria outro resultado senão o que permite qualificar a fartura de recursos naturais como maldição ao invés de bênção.¹⁰⁵

A importância da tributação ao desenvolvimento de instituições democráticas, como se discutiu no item anterior, contrasta-se largamente com os incentivos institucionais criados a partir da arrecadação de receitas petrolíferas. Na medida em que estas receitas permitem ao Estado financiar-se a despeito do sucesso ou insucesso econômico de seus cidadãos, então tampouco os governantes são forçados a formular seus objetivos e estratégias visando o interesse público. Não importa ao Estado se suas políticas prejudicam a saúde financeira do povo, desde que consiga assegurar a contenção de manifestações oposicionistas com a distribuição *ad hoc* de recursos ou com a mão pesada do aparato repressor estatal. Para além da administração de um estável nível de insatisfação pública, não há mais nada com o que os governantes se preocuparem, afinal de contas, o orçamento estatal é assegurado pela renda advinda do exterior e, portanto, praticamente independente da condição econômica interna.

Um Estado dependente de receitas tributárias, além do mais, tende a espelhar em seu orçamento não só a saúde ou a debilidade da situação da economia doméstica, mas também a participação de cada setor na produção nacional. Já no caso dos países exportadores de petróleo, a participação do setor petrolífero no PIB nacional é consideravelmente menor do que sua participação no orçamento estatal. Ross calcula que, em média, o setor petrolífero corresponde a 19% da economia dos Estados produtores, mas responde por 54% da arrecadação orçamentária.¹⁰⁶

Essa ausência de proporcionalidade pode ser facilmente explicada, e revela importantes aspectos da faceta nefasta da abundância de recursos naturais. Com a alta arrecadação de receitas petrolíferas vindas do exterior, não há razões para que o Estado se esforce em arrecadar tributos das demais atividades econômicas. É burocraticamente mais

¹⁰⁵ Essa explicação foi largamente explorada por autores que estudam os casos dos países produtores de petróleo do Oriente Médio e da África Subsaariana. Vide: Hazem BEBLAWI & Giacomo LUCIANI. *The Rentier State*. London Croom Helm, 1987, Kiren Aziz CHAUDHRY. *Economic Liberalization and the Lineages of the Rentier State. Comparative Politics*, Vol. 27, 1994 e Douglas A. YATES. *The Rentier State in Africa: Oil Rent Dependency and Neocolonialism in the Republic of Gabon*. Trenton: Africa Word Press, 1996. Este trabalho buscará utilizar as mesmas premissas para analisar a questão do México, da Venezuela e da Noruega. Vide capítulo 2.

¹⁰⁶ Michael ROSS. *The Oil Curse: How Petroleum Wealth Shapes the Development of Nations*. Princeton University Press, 2012, p. 31.

lar ao governante restringir-se às receitas advindas da exportação do petróleo.¹⁰⁷

É caro e tormentoso o ofício de se desenvolver uma administração tributária eficiente; e ainda mais caro e mais tormentoso depender da voluntariedade da população em pagar seus impostos. Para se conseguir arrecadar receitas tributárias amplas o suficiente para garantir o funcionamento de serviços públicos, é preciso que haja uma confluência entre o recolhimento espontâneo de tributos, o que só se consegue com certo nível de legitimidade e com a eficiente atuação Estatal sobre aqueles que deixam de cumprir tal dever. Mas embora seja difícil e demorado desenvolver uma administração tributária robusta, existem benefícios para além de sua importância em garantir a arrecadação de receitas, outra função tão ou mais essencial está em propiciar ao Estado melhor conhecer a base de produção do país e a entender suas sinuosidades, equipando-o com informações e habilidades propícias à elaboração de políticas públicas que favoreçam o desenvolvimento econômico.¹⁰⁸

Quanto à popularidade das medidas tributárias, claro que nenhum cidadão aprecia o fato de ter que separar parte de seu rendimento em favor do Estado. Mas isso não quer dizer, contudo, que seja do interesse de todos os indivíduos nunca ter de recolher qualquer quantia a título de tributação. Na verdade, como ressaltado no item 1.2, concorda-se em contribuir com a composição do orçamento, na esperança de que tal seja usado para satisfazer os interesses redistributivos de sua classe social. Mas se é possível obter serviços públicos sem ter de contribuir para o Estado, então tanto melhor. É, portanto, bastante equivocado dizer que o simples fato de não pagar impostos libera completamente um Estado de ter de enfrentar demandas coletivas. Na verdade, em países produtores de petróleo as elites governamentais não passam incólumes de pressões relacionadas aos gastos públicos, embora raramente sofram pressões sociais em razão de suas políticas de arrecadação.¹⁰⁹

¹⁰⁷ Ross argumenta que embora antes da nacionalização das empresas petrolíferas, em sua maioria nas décadas de 60 e 70, a maior parte dos Estados produtores já arrecadasse elevadas receitas da exploração do petróleo, foi esse processo que permitiu o verdadeiro boom na arrecadação de receitas públicas. Segundo o autor, antes da nacionalização o lobby das empresas multinacionais e o seu inteiro controle sobre os custos de produção e os preços de venda dificultavam a verificação do montante devido ao Estado. Após a nacionalização, os Estados produtores teriam conseguido adquirir um maior controle do setor petrolífero mundial e, assim, conseguido capturar uma fatia maior das rendas petrolíferas. *Ibidem*, p. 33 a 43.

¹⁰⁸ Vide: Kiren Aziz CHAUDHRY. *Economic Liberalization and the Lineages of the Rentier State. Comparative Politics*, Vol. 27, 1994.

¹⁰⁹ Vide: Andrew ROSSER. *The Political Economy of the Resource Curse: A Literature Survey*. University of Sussex, *IDS Working Paper 268*, 2006, p. 21, Gwenn OKRUHLIK. *Rentier Wealth, Unruly Law, and the Rise of Opposition: The Political Economy of Oil States. Comparative Politics*, Vol. 31, 1999, p. 295-315 e

lema de se contar com receitas petrolíferas no lugar da tributação doméstica não está exatamente na ausência de pressões sociais, mas sim no fato de que tais pressões podem ser mais facilmente combatidas por meio de políticas clientelistas ou pelo uso estatal de seu aparato repressor do que pela adoção de políticas públicas que efetivamente visem o desenvolvimento econômico e a democratização política do país.¹¹⁰ Michael Ross, Paul Collier e diversos outros autores, juntamente com os defensores de iniciativas internacionais, como as realizadas pela *Extractive Industries Transparency Initiative (EITI)* ou pela *Publish What You Pay (PWYP)*, advogam que tais fraquezas decorrem da característica hermética e secreta das receitas petrolíferas, e que, portanto, uma maior transparência no que se refere à sua arrecadação e aos seus gastos poderia provocar uma melhor qualidade na manipulação dessas receitas.¹¹¹

De fato, as receitas petrolíferas tendem a ter um tratamento mais sigiloso do que as receitas tributárias em geral. Em grande parte dos países produtores a arrecadação e a despesa relacionada às receitas advindas da exploração do petróleo são gerenciadas por mecanismos extra-orçamentários, especialmente no bojo dos livros contábeis das empresas públicas que exploraram tal atividade ou de fundos soberanos ligados quase exclusivamente ao Poder Executivo.¹¹² O fato, contudo, é que o que torna tais receitas mais secretas não é exatamente o tipo de atividade da qual elas derivam, mas sim o contexto político que elas proporcionam. Por trás do caráter sigiloso das receitas petrolíferas está uma opção governamental que dificilmente se sustentaria em um contexto de razoável tensão social e política.

Sob a perspectiva da sociologia fiscal fica bastante clara a improbabilidade de que se consiga estimular uma pujante concorrência política focando-se exclusivamente na dimensão dos dispêndios públicos. Como bem observou Terry Karl, em países sustentados por receitas não tributárias as pressões sociais antagônicas tendem a ser politicamente

Michael ROSS. *The Oil Curse: How Petroleum Wealth Shapes the Development of Nations*. Princeton University Press, 2012, p. 77 a 80.

¹¹⁰ Ricky LAM & Leonard WANTCHEKON. Political Dutch Disease. Disponível em: <http://www.nyu.edu/gsas/dept/politics/faculty/wantchekon/research/lr-04-10.pdf>, acesso em 18 de dezembro de 2012 e Leonard WANTCHEKON. Why Do Resource Abundant Countries have Authoritarian Governments? *Yale University Leitner Center Working Paper 99-12*, New Haven, 1999.

¹¹¹ Vide: Michael ROSS. *The Oil Curse: How Petroleum Wealth Shapes the Development of Nations*. Princeton University Press, 2012, p. 71 e Paul COLLIER. The coming scramble for Africa's resources needs a new rulebook. *Europe's World*, Spring 2011, p. 114 a 116.

¹¹² Ross aponta, por exemplo, que Suharto, Presidente da Indonésia por longos 31 anos, controlava cerca de um terço do orçamento nacional a partir do controle da Pertamina; Saddam Hussein controlava cerca de cinquenta por cento do orçamento a partir da Empresa Iraquiana de Petróleo e que José Eduardo dos Santos controla cerca de quarenta por cento das receitas angolanas por meio da Sonangol. Todas essas empresas públicas tem sua contabilidade absolutamente resguardada da apreciação do público. *Ibidem*, p. 59 e 60.

incumbimento mútuo, de compromissos entre classes ou de evoluções institucionais, mas sim por meio de um aumento aleatório dos gastos do Estado.

¹¹³ Propor que a mera transparência da arrecadação governamental possa resolver o problema da falta de tensões sociais e da falta de competitividade política dos países exportadores de petróleo é olvidar-se de como a dialética inerente à tributação é fundamental ao aperfeiçoamento desses mesmos fatores. Como discutido no item anterior, quando gastos e arrecadação públicos se pressupõem e autolimitam, o que se consegue por meio da tributação, então o regime democrático tende a ganhar força ao internalizar e resolver por meio da política os conflitos existentes no bojo da sociedade. Para a democracia, portanto, é importante que não só os gastos sejam delimitados pelo volume de arrecadação, mas também que a arrecadação dependa da qualidade dos gastos públicos.

O processo básico de formação do Estado impulsionado pela arrecadação de receitas tributárias é, portanto, diametralmente oposto ao processo derivado do acúmulo de receitas petrolíferas. No primeiro caso, tendem a emergir instituições políticas representativas, em que o cidadão é o principal sujeito na escolha do tamanho das receitas do Estado e, por conseguinte, escolhe também o tamanho dos gastos.¹¹⁴ No segundo caso, não há qualquer incentivo à representatividade, o Estado será do tamanho que seus recursos naturais permitirem e que seus governantes desejarem.

Contrariando frontalmente esse ponto de vista, Dunning buscou identificar nas receitas do petróleo um possível efeito democratizante. Segundo o autor, tais receitas são capazes de contribuir à consolidação de um regime democrático na medida em que, ao diminuírem as pressões por tributação, também diminuem as chances de que a elite econômica tente concentrar o poder político por meio de golpes reacionários. As receitas petrolíferas reduziriam o custo econômico da democracia ao amenizar pressões por maior redistribuição de renda através da tributação. Para Dunning, seria nesta exata característica, habitualmente vista como nefasta, que repousaria o efeito democrático das receitas do petróleo.¹¹⁵ Tal efeito teria lugar especialmente em países com um já alto índice de desigualdade de renda prévio à distribuição das receitas petrolíferas. Nesses casos, que se amoldam mais perfeitamente à situação dos países latino-americanos do que aos países

¹¹³ Terry Lynn KARL. *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States*. University of California Press, 1997, p. 16.

¹¹⁴ A respeito da relação entre tributação, democracia e tamanho do Estado, vide: Allan MELTZER & Scott RICHARD. A Rational Theory of the Size of Government. *Journal of Political Economy*, Vol. 89, 1981, p. 914-927.

¹¹⁵ Thad DUNNING. *Crude Democracy: Natural Resource Wealth and Political Regimes*. Cambridge University Press, 2008, p. 10 e 11.

do Oriente Médio, tais receitas ajudariam a consolidar um regime democrático ao amortizar a polarização existente entre as preferências políticas das classes mais ricas e das classes mais pobres no que tange à arrecadação e aos gastos governamentais.¹¹⁶

Ross afirma concordar com as conclusões de Dunning, mas logo em seguida contradiz tal declaração reconhecendo o fato de que receitas petrolíferas podem melindrar o adequado desenvolvimento de regimes democráticos criando condições para o extremado fortalecimento do Poder Executivo e da elite detentora do poder em detrimento dos demais Poderes, de uma eventual oposição e da própria população em geral. O autor aponta para a experiência de vários líderes popularmente eleitos que, com o boom petrolífero de 2000 a 2008, conseguiram desvencilhar-se de restrições ao exercício de seu poder. Hugo Chávez, da Venezuela, e Ilham Aliyev, do Azerbaijão, por exemplo, lançando mão de volumosos gastos pré-campanha, conseguiram revogar a limitação constitucional do número de mandatos que poderiam concorrer ao poder.¹¹⁷

Terry Karl, por sua vez, é extremamente contundente ao criticar a falsa polarização de interesses semeada a partir de um orçamento sustentado por receitas petrolíferas. O empresariado, a classe média e os trabalhadores urbanos, todos procuram garantir o máximo de distribuição de rendas a seu favor, não havendo preocupação com a formulação de políticas econômicas e nem com a equalização das condições entre classes. Não há necessidade de composição e convencimento no cenário político, mas tão somente de influência e força.¹¹⁸

O próprio Dunning também parece contradizer-se na medida em que reconhece que toda contração na disponibilidade de receitas petrolíferas acabou gerando grandes turbulências políticas na Venezuela, com ameaças de golpe e contragolpe.¹¹⁹ Ora, se o efeito democratizante das receitas petrolíferas defendido pelo autor não consegue se estender no tempo, ficando restrito às fases em que há larga disponibilidade desse recurso, então a alta volatilidade dos preços no setor e o fato de que o petróleo é um recurso finito enfraquecem a tal ponto o benefício vislumbrado por Dunning para a arrecadação de receitas petrolíferas que se pode mesmo desprezá-lo por inteiro.

¹¹⁶ *Ibidem*, p. 54 a 60.

¹¹⁷ Michael ROSS. *The Oil Curse: How Petroleum Wealth Shapes the Development of Nations*. Princeton University Press, 2012, p. 85 a 90.

¹¹⁸ Terry Lynn KARL. *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States*. University of California Press, 1997, p. 190.

¹¹⁹ Thad DUNNING. *Crude Democracy: Natural Resource Wealth and Political Regimes*. Cambridge University Press, 2008, p. 152 a 156.

da maldição dos recursos naturais pode ser efetivamente imputada ao fato de que quando o orçamento estatal depende de receitas alheias à condição econômica de seus cidadãos, então diversas patologias políticas tendem a se desenvolver. Ross resumiu tais patologias da seguinte maneira¹²⁰:

1- Autonomia do Estado com relação aos cidadãos: o aparato estatal e aqueles que o controlam possuem garantia de recursos independentemente da vontade dos cidadãos;

2- Intervenção externa: dado o interesse nos recursos naturais do Estado rentista, é comum o suporte, por parte de outros Estados ou de empresas multinacionais, a regimes que gozam de pouca legitimidade entre a população doméstica;

3- Ausência de polarização política: os indivíduos não se envolvem na questão fundamental sobre o tamanho ideal de Estado que desejam. No caso do Estado-tributário, os cidadãos enfrentam o dilema entre o aumento dos tributos ou a diminuição dos serviços estatais. A participação cívica gerada pela discussão sobre tributos vai além, portanto, da mera discussão sobre o nível de tributação, alcançando um dos pontos nevrálgicos do sistema político, qual seja, a decisão sobre os limites do poder público face à vida privada. Não havendo esse tipo de *trade-off* político, a decisão sobre o tamanho do Estado depende quase exclusivamente da decisão do governante.

4- Falta de transparência nos gastos públicos: quando as receitas públicas vêm de um número concentrado de fontes, como de empresas multinacionais ou de poucas empresas públicas, é relativamente fácil que se esconda do público em geral o montante de receitas e o montante de gastos que o Estado opera. No caso das empresas públicas, ainda que existam corpos legislativos bem estabelecidos, estes têm capacidade limitada para controlar ou mesmo entender as finanças das empresas.

5- Burocracias ineficientes: não há qualquer incentivo para que se desenvolva uma burocracia bem-equipada, preparada e eficiente. A tarefa de arrecadar receitas pela exploração de recursos naturais depende de uma pequena equipe técnica (geralmente importada de outros países) e não do desenvolvimento do aparato público.

É nesse sentido que tem razão Charles Tilly, um dos mais influentes sociólogos do século XX, quando observa que no longo-prazo um regime democrático só se desenvolve plenamente caso dependa da extração de receitas de seus próprios cidadãos. Apenas a tributação consegue vincular a saúde financeira do Estado à saúde financeira da população e à sua aquiescência no que diz respeito às atividades desenvolvidas e às políticas adotadas

¹²⁰ Michael ROSS. Does Taxation Lead to Representation? *British Journal of Political Science*, Vol. 34, 2004, p. 229-249.

ssa em mente, se analisará no capítulo seguinte como três países exportadores de petróleo, o México, a Venezuela e a Noruega, lideram com a questão da exploração petrolífera e com a abundância de receitas governamentais advindas do setor, avaliando-se, em cada caso, quais foram os principais resultados sociais e políticos dessa experiência.

¹²¹ Charles TILLY. Extraction and Democracy. In: *The new fiscal sociology: taxation in comparative and historical perspective*. Cambridge University Press, 2009, p. 180 a 182.

O DE PETRÓLEO E REGIMES POLÍTICOS

Há, na literatura, duas formas de analisar o impacto do setor petrolífero nas estruturas sócio-políticas de um país. Há, em um primeiro plano, análises estritamente econômicas, baseadas em estudos microeconômicos da indústria do petróleo, que, na tentativa de explicar questões como a lógica da formação de preços, o comportamento da oferta e da demanda, o surgimento de barreiras à entrada, dentre outras peculiaridades específicas desse mercado, invariavelmente precisam recorrer aos postulados da concorrência imperfeita de natureza oligopolista, ou senão, de uma organização de mercado altamente cartelizada.¹²² O fato, contudo, de que tais análises estejam calcadas em modelos teóricos baseados em falhas de mercado já demonstra que fatores políticos, e não apenas econômicos, caracterizam o comportamento da indústria do petróleo.¹²³

Fugindo da pretensa assepsia econômica e caindo em mais um extremo teórico, encontra-se outra igualmente comum abordagem sobre o mercado petrolífero: trata-se da proposição de que tal indústria deve ser compreendida como uma face do imperialismo ocidental norte-americano e europeu do século XX. Por esse ponto de vista, o mercado de petróleo só pode ser corretamente apreendido pelo viés da dominação exercida pelas multinacionais, apoiadas pelo governo de seus Estados de origem, sobre o governo, o meio-ambiente e a população dos países subdesenvolvidos detentores de reservas de petróleo.¹²⁴ A visão imperialista da indústria entende que todos os resultados políticos,

¹²² Vide Harold HOTELLING, *The Economics of Exhaustible Resource*. *Journal of Political Economy*, Vol. 39, N. 2, p. 137-175, 1931 e David MALUEG & John SOLOW, *Monopoly Production of Durable Exhaustible Resources*. *Economia: New Series*, Vol. 57, N. 225, p. 29-47, 1990 (Explicam como configurações oligopolistas de mercado contribuem para a redução da oferta, e conseqüente majoração dos preços, no mercado de recursos naturais não renováveis.) e também Morris ADELMAN. *Politics, Economics and World Oil*. *The American Economic Review*, Vol. 64, n. 2, p. 58-67, 1974 (Defende que os países produtores de petróleo membros da OPEP atuam de forma cartelizada contribuindo para a alta dos preços.) e Burton KAUFMAN, *Oil and Antitrust: The Oil Cartel Case and the Cold War*, *The Business History Review*, Vol. 51, N.1, p. 35-56, 1977 (Relata as investigações do Departamento de Justiça Norte-Americano no governo Truman contra as 7 maiores empresas do segmento petrolífero por ofensa às leis de concorrência.).

¹²³ O conceito de falha de mercado foi elaborado pela teoria econômica neoclássica para explicar em que situações o mercado requer a intervenção do Estado para atingir seu equilíbrio. O mais representativo desses trabalhos é certamente o livro de Alfred PIGOU, *The Economics of Welfare* (1928), New Jersey: Transaction Publishers, 2002.

¹²⁴ Vide Edward SHAFFER, *Canada's Oil and Imperialism*. *International Journal of Political Economy*, Vol. 35, N. 2, p.54-71, 2006 (Sobre como empresas norte-americanas dominaram a política mundial para garantir sua dominação sobre o mercado de petróleo, inclusive sobre as reservas canadenses), Antonia JUHASZ, *A Tirania do Petróleo: A mais poderosa indústria do mundo e o que pode ser feito para detê-la*. Tradução de Carlo Szlak. São Paulo: Ediouro, 2009 (Sobre como as *Big Oil* exercem sua influência sobre a política mundial por meio de lobby, corrupção e financiamento de pesquisas enviesadas.) e Doug STOKES, *Blood for Oil? Global capital, counter-insurgency and the dual logic of American energy security*, *Review of International Studies*, Vol. 33, N. 2, p. 245-264, abr./2007 (Reconhece a atuação imperialista das empresas e

os ao petróleo foram meticulosamente concebidos e intencionalmente incitados pelas empresas multinacionais em seu exclusivo favor. Não há espaço para a autodeterminação seja do governo e da população dos Estados produtores ou mesmo do governo e população do Estado de origem da multinacional. Estes sucumbem porque receariam perder o controle de um recurso assaz estratégico para a manutenção de sua hegemonia mundial, enquanto aqueles são acuados pelo poderio econômico da empresa e pela pujança militar do seu Estado de origem reforçada por sua rede de países aliados.¹²⁵ Ocorre que a trajetória da exploração de petróleo tampouco favorece essa visão determinista, centrada na supremacia da empresa multinacional e na dominação de todos os demais atores políticos, sociais e econômicos. O reducionismo dessa teoria não permite apreender grande parte da biografia exploratória mundial, tais como a nacionalização da exploração na América Latina ou os choques de preço do petróleo bruto em 1973 e 1979.

Nenhum dos dois modelos, portanto, explica de maneira satisfatória o modo como a indústria do petróleo influencia as transformações sociais e políticas de um país produtor. É certo que a lógica comercial das empresas multinacionais combinada à lógica imperialista dos países desenvolvidos influenciou e continua influenciando os resultados históricos da exploração de petróleo, mas o que se percebe é que o contexto institucional no qual a atividade exploratória é desenvolvida contribui expressivamente para o fracasso ou o sucesso dessa exploração em termos do saldo democrático experimentado.

Para se entender como opções regulatórias determinam os possíveis efeitos da exploração petrolífera sobre a competitividade do processo político e sobre a contestabilidade da ação governamental em um país produtor, ou seja, sobre as duas fundamentais dimensões do conceito de democracia discutidas no capítulo anterior, serão analisadas as experiências regulatórias do México, da Venezuela e da Noruega. A escolha do México e da Venezuela justifica-se na medida em que são os dois principais países exportadores de petróleo da América Latina, constituindo, portanto, em razão de suas histórias e culturas, as mais próximas bases de comparação para a experiência brasileira. O caso da Noruega, por sua vez, foi selecionado porque além de ser usualmente referido como um dos únicos exemplos de prática exploratória bem-sucedida, também foi eleito

do governo norte-americano no mercado de petróleo, mas argumenta que tal postura é benéfica para o sistema mundial por possibilitar a democratização de países tradicionalmente autoritários e transgressores dos direitos humanos).

¹²⁵ Edward SHAFFER, *Canada's Oil and Imperialism. International Journal of Political Economy*, Vol. 35, N. 2, p.54-71, 2006.

o o parâmetro inspirador à instituição do novo modelo regulatório do pré-sal, como se verificará no capítulo seguinte.

2.1 Modelos de Exploração e seus Reflexos Políticos

Foi em 1859, ao noroeste do estado norte-americano da Pensilvânia, que o primeiro poço de petróleo foi aberto com o escopo deliberado de exploração comercial. Ao final de 1860 nos Estados Unidos mais de 70 poços operavam e mais de 15 destilarias já transformavam o petróleo bruto em querosene para utilização em lâmpadas a óleo. Os produtores de petróleo eram indivíduos ou empresas independentes, não organizadas, que exploravam pequenos pedaços de terra particular onde tentavam distribuir o maior número possível de poços para extração e posterior venda às também desorganizadas refinarias.¹²⁶

O significativo crescimento da indústria nos anos seguintes, responsável por fazer do petróleo o principal recurso energético do século XX, deve-se, contudo, à reestruturação do mercado em direção a uma maior concentração, que ocorreu primeiro no transporte e refino e depois na extração, impulsionada pela empresa Standard Oil nos Estados Unidos.¹²⁷ A hegemonia da Standard Oil nos ramos de transporte e refino colocou a empresa em posição crescentemente rival aos produtores de petróleo, que ameaçavam boicotar o fornecimento de matéria-prima e estavam sempre dispostos a procurar outros parceiros comerciais. Os rumores de que as reservas petrolíferas da região estavam com seus dias contados enquanto progredia a prospecção em novas áreas do país também colocava a Standard Oil em posição delicada quanto à continuidade de obtenção de petróleo e, especialmente, quanto à estabilidade de sua posição hegemônica. Em resposta a tais ameaças a Standard Oil também se verticalizou em direção à atividade extrativa.¹²⁸

Se inicialmente a extração do petróleo ficou restrita ao território norte-americano enquanto sua comercialização expandia-se pelo mundo, com a modificação das

¹²⁶ Bernard TAVERNE, *Petroleum, Industry and Governments: a Study of the Involvement of Industry and Governments in the Production and Use of Petroleum*, 2ª Ed, Holanda, Kluwer Law International, 2008, p. 19. Para um relato mais aprofundado sobre a condição da indústria de petróleo no período vide J.N. Camden, *The Standard Oil Company*, *The North American Review*, Vol. 136, N. 315, p. 181-200, fev./1883.

¹²⁷ Sobre a estratégia da Standard Oil para adquirir sua posição monopolista na indústria petrolífera cf. Elizabeth GRANITZ & Benjamin KLEIN, *Monopolization by Raising Rival's Costs: The Standard Oil Case*, *Journal of Law and Economics*, Vol. 39, N. 1, p. 1-47, abr./1996 e Ralph HIDY & Muriel HIDY, *The History of Standard Oil Company (New Jersey): Pioneering in Big Business 1882-1911*, New York: Harper & Brothers, p. 3-76, 1955 (explicam como a Standard Oil conseguiu comprar as empresas competidoras ou tirá-las do mercado por meio de alianças e estratégias ligadas ao setor de transporte).

¹²⁸ Vide Ralph HIDY & Muriel HIDY, *The History of Standard Oil Company (New Jersey): Pioneering in Big Business 1882-1911*, New York: Harper & Brothers, p. 169-188, 1955.

situação se inverteu. Até a Primeira Guerra Mundial o querosene era o principal produto refinado e comercializado pela Standard Oil, mas foi gradualmente sendo substituído pela eletricidade e pelo gás canalizado como fonte de iluminação pública e particular. Para manter o seu nível de vendas, a Standard Oil procurou expandir seu mercado não só na Europa, mas também na América Latina e na Ásia.¹²⁹

Paralelamente à expansão territorial, a Standard Oil investiu na diversificação dos derivados de petróleo e na promoção de seus diversos usos, tendo praticamente criado o mercado consumidor da gasolina, da nafta e da parafina.¹³⁰ Não demorou a que o petróleo fosse assimilado pela indústria como uma vantajosa fonte de energia combustível e matéria-prima.¹³¹ Além da indústria, também as divisões de Defesa Nacional norte-americanas e européias vislumbraram as vantagens combativas da utilização do petróleo em seu maquinário.¹³² A expansão do uso do petróleo na vida moderna e o clima beligerante da Europa dos anos 10 contribuíram para que o petróleo fosse rapidamente alçado à categoria de recurso natural estratégico, com o imediato reflexo de que não só as empresas petrolíferas norte-americanas e européias, mas também seus governos de origem, aventuraram-se na tarefa de apoderamento das reservas de petróleo, onde quer que elas estivessem. E de potenciais, embora incipientes, mercados consumidores, os países latino-americanos e asiáticos passaram a serem vistos como potenciais, e também promissores, repositórios de reservas petrolíferas ao aguardo de uma eficiente exploração.

2.1.1 Propriedade das riquezas naturais e fortalecimento das elites

Conquanto a expansão exploratória das empresas de petróleo tenha se sustentado na poderosa retaguarda diplomática dos governos americano e britânico, em nenhum

¹²⁹ Vide Georg PHILIP, *Oil and Politics in Latin America: Nationalist Movements and State Companies*. Cambridge University Press, 1982, p. 7.

¹³⁰ Vide Ralph HIDY & Muriel HIDY, *The History of Standard Oil Company (New Jersey): Pioneering in Big Business 1882-1911*, New York: Harper & Brothers, p. 451-494 e 573-580, 1955.

¹³¹ Apesar de usualmente se associar o petróleo à produção de combustíveis, seus derivados são utilizados pela indústria como matéria-prima para uma enorme gama de produtos. Vide: Daniel YERGIN, *The Prize: The Epic Quest for Oil, Money & Power*. New York: Free Press, 2008, p. 371 a 391.

¹³² Cf. Daniel YERGIN, *The Prize: The Epic Quest for Oil, Money & Power*. New York: Free Press, p. 134-149, 2008 (explica como a utilização de petróleo como combustível pelos norte-americanos e os rumores de uso do mesmo recurso pelos alemães determinaram a decisão de Churchill em substituir o carvão como matriz energética da marinha inglesa pelo o petróleo. A decisão foi tomada mesmo diante da advertência de diversos opositores de que reservas de carvão existiam em abundância em terras inglesas enquanto o mesmo não se aplicava ao petróleo. Tal decisão foi determinante para que o governo inglês passasse a financiar a exploração de petróleo por empresas britânicas no exterior, especialmente a Anglo-Persian Oil Company, futura British Petroleum).

ção coercitiva por parte destes, ao menos não na acepção mais forte do termo.¹³³ Tanto na América Latina como no Oriente Médio e no Golfo da África, as elites políticas e econômicas locais, na esperança de fazerem fortuna fácil, viram com bons olhos a vigorosa entrada de investimento estrangeiro em seus países.

Em grande parte da América Latina do início do século XX, talvez como uma reação ao longo período de colonialismo extrativista, vigoravam regras minerárias contrárias à tradição ibérica da propriedade soberana sobre as riquezas do subsolo. No México, o Código Minerário de 1884, revertendo a legislação anterior, foi regido sob os auspícios do ditador Porfirio Diaz seguindo o preceito anglo-saxão da acessão do subsolo à propriedade privada do solo.¹³⁴ Na Argentina, a Constituição de 1853 e as leis de mineração restringiam a soberania do poder central às riquezas minerais dos territórios (o que incluía toda a reserva da Patagônia), reservando às províncias locais o direito de dispor normativamente a respeito da exploração mineral sob sua jurisdição.¹³⁵ Na Venezuela, apesar de a legislação não ter se alterado com a independência, na prática, a partir de pelo menos 1885, a todo proprietário de terras era concedida a exploração do seu subsolo, podendo tal direito ser negociado logo em seguida.¹³⁶

A forma e a intensidade com que tais normativos contribuíram para o fortalecimento das elites latino-americanas diferem caso a caso, sendo importante para o escopo deste trabalho entender as peculiaridades dos dois maiores exportadores de petróleo da região, ou seja, México e Venezuela, e compará-los com o modelo norueguês, hoje considerado como um, ou talvez como o único, modelo bem-sucedido de exploração petrolífera.

¹³³ Por um período de cerca de seis meses, de 21 de abril a 8 de novembro de 1914, os Estados Unidos intervieram militarmente no México a partir do porto de Veracruz. Poucos, contudo, vêem no incidente mais do que simplesmente uma demonstração da soberba do presidente Woodrow Wilson e da Defesa Nacional americana. A invasão teria se iniciado não por outra razão, mas porque o governo reacionário do General Victoriano Huerta teria se negado a prestar homenagens à bandeira americana após reconhecer o erro de ter feito refém nove marinheiros americanos que saíram do navio americano em busca de combustível no solo mexicano.

¹³⁴ Esperanza DURÁN, Pemex: The Trajectory of a National Oil Policy, In: John D. WIRTH (Org.) *Latin American Oil Companies and the Politics of Energy*, University of Nebraska Press, 1985, p. 154.

¹³⁵ Carl E. SOLBERG, YPF: The Formative Years of Latin America's Pioneer State Oil Company, 1922-39, In: John D. WIRTH (Org.) *Latin American Oil Companies and the Politics of Energy*, Nebraska: University of Nebraska Press, 1985, p. 69.

¹³⁶ Terry Lynn KARL. *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States*. University of California Press, 1997, p. 78.

No que se refere à legislação mexicana, esta contribuiu para a súbita entrada no mercado de diversas empresas americanas e britânicas exploradoras de petróleo, antes mesmo da virada do século. Por meio da aquisição ou arrendamento de largas extensões territoriais, verificar-se-á, por fim, que o investimento estrangeiro na indústria petrolífera colaborou com o enriquecimento monetário da elite agrária mexicana, mas pouco acrescentou à sua força política.

O americano Edward L. Doheny, em 1900, adquiriu terras na região de Tampico, Veracruz. Tendo rapidamente encontrado reservas, sua empresa, a *Mexican Petroleum of California*, transformou-se, em 1904, na primeira exploradora de petróleo a operar em escala comercial no México. O britânico Weetman Pearson (futuramente agraciado com o título inglês de Lord Cowdray), também comprou terras na região e em 1910 sua empresa, El Aguila Compañía Mexicana de Petróleo, proprietária de cerca de 600.000 acres de terras, respondia por 60% do mercado de petróleo mexicano.¹³⁷

Os 448.000 acres de terra que compunham a extensão inicial de exploração das empresas de Doheny faziam parte das *haciendas* El Tulillo, de propriedade do latifundiário basco Mariano Arguinsóniz, e Chapacao. As terras de Lord Cowdray, assim como as de Doheny, também derivavam em larga parte da aristocracia latifundiária mexicana, como por exemplo, da então poderosa família Peláez.¹³⁸ A entrada tardia da Penn-Mex Fuel Company (posteriormente adquirida pela Standard Oil) no mercado mexicano também se deu pela aquisição de latifúndios em 1913, no caso, da *hacienda* El Álamo de propriedade da família Nuñez.¹³⁹

Além dos aristocratas, também índios e pequenos camponeses da região norte de Veracruz tiveram suas terras comprometidas pelo investimento petrolífero. Suas remunerações, todavia, sobretudo por ausência de habilidade negocial, e não exatamente em função da qualidade ou quantidade das reservas de petróleo em suas terras, ficava

¹³⁷ Vide Esperanza DURÁN, *Pemex: The Trajectory of a National Oil Policy*, In: John D. WIRTH (Org.) *Latin American Oil Companies and the Politics of Energy*, University of Nebraska Press, 1985, p. 152-153 e Myrna SANTIAGO, *Rejecting Progress in Paradise: Huastecs, The Environment, and the Oil Industry in Veracruz, México, 1900-1935*, *Environmental History*, Vol. 3. N. 2, Abr./1998, p. 174. De acordo com a primeira fonte, a extensão das terras de Edward Doheny era inicialmente de apenas 280.000 acres e não 448.000 acres.

¹³⁸ Numa demonstração inequívoca da cobiça de realizar de forma imediata o maior lucro possível, essa família insistia em vender sua larga propriedade, ao invés de simplesmente arrendar a terra tal como almejava o investidor britânico. Cf. Ana Maria SERNA, *Extranjeros, petróleo y revolución en el norte de Veracruz, 1910-1920*, Disponível em: <http://www.dimensionantropologica.inah.gob.mx/?p=2336>, Acesso em 12 de setembro de 2012.

¹³⁹ Jonathan C. BROWN, *Oil and Revolution in México*, University of California Press, 1993, p. 124.

lograda pelos aristocratas em suas negociações.¹⁴⁰ Como toda expansão capitalista do século XX, portanto, o desenvolvimento da indústria do petróleo no México só legou miséria àqueles que já tinham muito pouco, mas por outro lado, diferentemente do que se espera, não se pode dizer que a exploração petrolífera tenha contribuído para o fortalecimento político daqueles que à época dominavam o país.

O desenrolar da história demonstra que o petróleo aumentou a riqueza de uma parcela da aristocracia latifundiária, mas não foi capaz de garantir sua permanência no poder. A Revolução Mexicana iniciada em 1910 logrou substituir o presidente Porfírio Díaz, que governava o país desde 1876, pelo governo popularmente eleito Francisco Madero. Manuel Peláez, membro de uma das famílias aristocráticas de Veracruz beneficiadas por contratos com as exploradoras petrolíferas, chegou a endossar o movimento revolucionário, sendo que em reconhecimento aos seus esforços recebeu o apoio de Madero nas eleições que o fizeram prefeito da municipalidade de Álamo. Embora tais fatos pareçam insinuar que a Revolução Mexicana apenas disfarçava a conservação no poder da aristocracia latifundiária, verifica-se que Madero imediatamente implementou políticas de esvaziamento dos poderes locais e ainda, no caso específico de Veracruz, passou a limitar a operação das empresas de petróleo.¹⁴¹ Tais providências fazem com que Manuel Peláez junte-se a Victoriano Huerta e Félix Díaz, sobrinho do anterior presidente Porfírio Díaz, numa tentativa de golpe reacionário contra Madero, em outubro de 1912.¹⁴² O golpe foi inicialmente frustrado, com a prisão de Félix Díaz e a fuga de Peláez, mas em fevereiro de 1913 Victoriano Huerta consegue tomar o poder e governar até julho de 1914, quando é deposto pela facção revolucionária de Venustiano Carranza.

Durante o governo de Huerta, a inquietação social avolumou-se na região de Veracruz. Revolucionários contrários ao general e ligados às mais diversas facções revoltosas invadiram as áreas de exploração de petróleo com o intuito de dificultar o acesso do governo central às rendas ali produzidas. Grupos ligados ao governo de Huerta também

¹⁴⁰ Roberto César HERNADEZ, *Petróleo, propietarios y especuladores en las regiones del Golfo de México (1900-1926)*. Disponível em http://www.estudioshistoricos.inah.gob.mx/revistaHistorias/wp-content/uploads/historias_45_85-100.pdf, Acesso em 12 de setembro de 2012. Há relatos de que muitas propriedades indígenas e campesinas foram objeto de verdadeira pilhagem por parte das empresas petrolíferas. Cf. Ana Maria SERNA, *Extranjeros, petróleo y revolución en el norte de Veracruz, 1910-1920*, Disponível em: <http://www.dimensionantropologica.inah.gob.mx/?p=2336>, Acesso em 12 de setembro de 2012.

¹⁴¹ As ações de Madero contrárias aos interesses das lideranças locais e das empresas de petróleo não foram suficientes, contudo, para apaziguar os revolucionários. Mesmo antes de efetivamente tomar posse, Madero já era acusado de ter abandonado os planos iniciais da Revolução em prol de seus próprios interesses e de sua família. Vide Jesús Silva HERZOG, *Breve Historia de la Revolución Mexicana*, Fondo de Cultura Económica, 2005, p. 223-297.

¹⁴² Jonathan C. BROWN, *Oil and Revolution in México*, University of California Press, 1993, p. 257.

a aristocracia local, sob o argumento de que desejava proteger o território das constantes agressões perpetradas pelos revolucionários, decidiu que o melhor a fazer era organizar-se como defensora autônoma das companhias petrolíferas.¹⁴³

Manuel Peláez liderou a milícia local responsável por afastar as ameaças de invasão das áreas exploratórias, pelo governo ou seus opositores, durante todo o mandato de Carranza. Por essa proteção Peláez cobrava, além do que tinha direito em razão da concessão de suas terras, õpedágiosö e òempréstimos forçadosö, inclusive na forma de armamentos.¹⁴⁴ A atuação de Peláez garantiu o funcionamento da indústria petrolífera durante os anos turbulentos de consolidação da Revolução Mexicana, e embora a continuidade da exploração fosse de interesse do governo central, vez que dali vinha grande parte de seu orçamento, certo é que a triangulação imposta por Peláez entre as empresas e o governo impediu, ou no mínimo postergou, uma relação bastante comum de simbiose entre os dois.

A aristocracia de Veracruz, beneficiária direta da legislação mineira do governo Porfírio Díaz, claramente conseguiu resguardar seus interesses econômicos durante o período revolucionário e garantir que os poucos resultados financeiros do petróleo que chegavam a ficar no México fossem quase que exclusivamente a si direcionados. Essa força econômica, contudo, não se trasladou em força política, já que a história demonstra que os aliados da aristocracia de Veracruz não conseguiram firmar-se no poder central. Assim, se os ideais de reforma agrária e do governo pelo povo registrados no Plano de San Luís Potosí de 1910 não chegaram a se concretizar, tal resultado dificilmente se explica pela exploração do petróleo iniciada no governo de Porfírio Díaz.¹⁴⁵

É verdade que a imprensa da época imputava às empresas petrolíferas e aos governos de seus Estados a responsabilidade por cada manobra política levada a cabo no México revolucionário. No dia seguinte à posse de Madero, em novembro de 1911, a imprensa inglesa divulgava que a vitória revolucionária havia sido financiada por empresas norte-americanas desgostosas da suposta preferência conferida por Díaz à exploradora britânica El Águila, de Lord Cowdray. Segundo a imprensa, em retribuição, o recém-empossado

¹⁴³ *Ibidem*, p. 186.

¹⁴⁴ *Ibidem*, 1993, p. 253.

¹⁴⁵ Para algumas explicações a respeito da distância entre os ideais da Revolução Mexicana e seu resultado, cf., e.g., Roberto BLUM, *The Weight of the Past*, *Journal of Democracy*, Vol. 8, n. 4, p. 28-42, 1997 e Arnaldo CORDOVA, *La ideología de la Revolución Mexicana: La formación del nuevo régimen* (1973), Ediciones Era, 2003 e John SCOTT, *The Social Failure of the Mexican Revolution: Redistributive Constraints under High Inequality*, Disponível em: <http://www.international.ucla.edu/economichistory/summerhill/scott.pdf>, Acesso em 14 de setembro de 2012.

eficaz concessões à americana Standard Oil.¹⁴⁶ Contudo, tanto esses rumores, como os tantos outros que surgiam a cada mudança de governo até a consolidação da Revolução no governo de Álvaro Óbregon em 1920, parecem largamente infundados diante da realidade enfrentada pelas empresas no período.

O fato de que a Revolução iniciou uma nova fase em termos de exploração de petróleo no México é evidente. E o fato de que essa nova fase é marcada pela majoração dos tributos e pela nacionalização do subsolo indicam que as mudanças implementadas claramente não foram ao encontro dos interesses exploratórios das empresas estrangeiras.¹⁴⁷ Enquanto no governo de Porfírio Díaz as empresas gozavam do benefício de importar o capital necessário para exploração livre de impostos e não sofriam tributação na produção, no governo Francisco Madero foi fixada a taxa de 20 centavos de peso por tonelada vendida e abolidos os privilégios de importação de capital. Carranza, por sua vez, criou a Comissão Técnica de Petróleo, que reviu os parâmetros de tributação e decretou novas regras para a concessão e exploração do petróleo, sendo que em 1916 chegou a determinar a paralisação de toda produção e exportação até que se concluíssem os estudos para um novo regime fiscal e jurídico sob o qual a indústria deveria passar a operar.¹⁴⁸

Acentuando o embate entre o governo revolucionário e as empresas exploradoras, a Constituição Mexicana de 1917 trouxe em seu artigo 27 a previsão de que todas as riquezas minerais do subsolo mexicano pertencem à nação e não mais ao proprietário da terra, revogando a legislação mineira de 1884. Receosas de que a nova regulação viesse a ser aplicada retroativamente,¹⁴⁹ as empresas logo procuraram o apoio dos seus governos para assegurar a continuidade das explorações.¹⁵⁰ A regulamentação do controverso artigo foi motivo de longa disputa entre governo mexicano e empresas, amparadas,

¹⁴⁶ Jonathan C. BROWN, *Oil and Revolution in México*, University of California Press, 1993, p. 173.

¹⁴⁷ Esperanza DURÁN, *Pemex: The Trajectory of a National Oil Policy*, In: John D. WIRTH (Org.) *Latin American Oil Companies and the Politics of Energy*, University of Nebraska Press, 1985, p. 154.

¹⁴⁸ *Ibidem*, p.157.

¹⁴⁹ O receio das empresas não era infundado. O próprio presidente Carranza afirmava a possibilidade de retroagir a aplicação do artigo 27 ou qualquer legislação que fosse de interesse dos mexicanos: *the principle that Mexico is free to repeal or modify its laws which is without being retroactive or, if it is necessary to do so, even retroactively is must be obeyed by foreign interests, who ought to accommodate their activities to our laws instead of using their influence with their governments in order to force México to accept legislation which is convenient to them*. George PHILIP, *Oil and Politics in Latin America: Nationalist Movements and State Companies*, Cambridge University Press, 1982, p. 203.

¹⁵⁰ Frederic R. KELLOGG, diretor da Pan American Petroleum and Transport Company, em palestra proferida na Clark University, justificou a intervenção diplomática dos Estados Unidos na solução do problema petrolífero mexicano da seguinte maneira: *Our individual citizens cannot stand alone against the organized power of foreign lands. They are entitled to the support and help of our own government in their legitimate enterprises lawfully conducted. With that support they will hold their own against the citizens of any other nation in this world. But they cannot do this by themselves. They must be protected, where they are entitled to protection*. The Mexican Oil Situation. In: *The Journal of International Relations*, Vol. 11, n.2, out./1920, p. 207.

te-americano. Apenas em dezembro de 1925 o governo mexicano veio a regulamentar o artigo 27, prevendo que somente os contratos firmados antes de 1917 com o propósito específico de exploração de petróleo continuariam válidos, mas reverteriam ao Governo após o período de 50 anos. Além disso, as empresas deveriam requerer, dentro do período de 1 ano, a confirmação do seu direito de exploração junto à Administração Central, que também seria a única instância, além do poder judiciário mexicano, competente para resolver futuras questões relacionadas à exploração do petróleo.¹⁵¹

As empresas não aprovaram a nova regulamentação e procuraram mais uma vez a intervenção diplomática norte-americana.¹⁵² O resultado foi o chamado acordo Calles-Morrow de 1928 que estabeleceu a perenidade dos direitos de mineração adquiridos antes da Constituição de 1917 e a necessária submissão das empresas estrangeiras apenas às autoridades mexicanas no caso de quaisquer conflitos relacionados à exploração de petróleo naquele país. Mesmo assim, o investimento estrangeiro na exploração de petróleo no México manteve a tendência de declínio iniciada em 1926.¹⁵³ *õI would not spend good money after badõ*, foi a conclusão de um dos executivos da Standard Oil ao sopesar o contexto de instabilidade política à que a indústria do petróleo estava submetida no México.¹⁵⁴

Venezuela

E qual o sentido em se apostar no México quando a conjuntura de exploração em sua quase vizinha Venezuela mostrava-se infinitamente mais favorável? A começar pela condição geográfica, a bacia petrolífera venezuelana concentrava-se nas áreas costeiras com acesso imediato às refinarias das ilhas caribenhas e de toda costa leste americana e ao recém inaugurado Canal do Panamá. Além do mais, o petróleo venezuelano era de melhor

¹⁵¹ Esperanza DURÁN, Pemex: The Trajectory of a National Oil Policy, In: John D. WIRTH (Org.) *Latin American Oil Companies and the Politics of Energy*, University of Nebraska Press, 1985, p.166.

¹⁵² Nesse caso, o receio das empresas parecia infundado. Ao explicar as razões da regulamentação para Morrow o presidente Calles afirmou: *õthe Government of Mexico had never wanted to confiscate any property, least of all did they want to confiscate the oil properties; that they needed the revenues, and obviously they did not want to commit suicideõ(í) that he had thought the grant of the 50 year old right as good as a perpetual right to take out the oil, and that such a grant would satisfy every practical purposeõ*. George PHILIP, *Oil and Politics in Latin America: Nationalist Movements and State Companies*, Cambridge University Press, 1982, p. 205

¹⁵³ *Ibidem*, p. 204.

¹⁵⁴ Jonathan C. BROWN, *Jersey Standard and Latin American Oil Production*, In: John D. WIRTH (Org.) *Latin American Oil Companies and the Politics of Energy*, University of Nebraska Press, 1985, p. 27.

undância e com mais facilidade do que o pesado petróleo mexicano a que se tinha acesso naquela época.

Foi a condição política venezuelana, contudo, o principal atrativo para o investimento estrangeiro.¹⁵⁵ Ao desembarcarem na Venezuela, as empresas de petróleo logo entenderam que a prosperidade de seus negócios dependeria apenas e tão somente de uma forte aliança com a elite política central. De fato, ainda que contradizendo outras disposições normativas, ainda vigoravam as regras colonialistas segundo as quais as riquezas do subsolo eram de propriedade da coroa, e não do dono da superfície. As constituições venezuelanas remetiam às ordenações ibéricas ou, senão, previam expressamente o domínio do subsolo pela República. Por outro lado, as regras mineiras previam a necessidade de anuência do proprietário do solo para fins de exploração e obrigavam a repartição do resultado entre o produtor e o dono da terra. Mas uma vez convencido o governo das benesses de uma centralização, então as empresas facilmente se livrariam dos contratempos de terem que negociar seus interesses com múltiplas partes ó proprietários de terras, seus herdeiros, elites locais e o próprio governo central.¹⁵⁶

Não foi difícil persuadir o então General Juan Vicente Gómez, que governou a Venezuela entre 1908 e 1935,¹⁵⁷ da conveniência de se concentrar todos os procedimentos relacionados à concessão de direitos exploratórios no governo central. Em 1912, o governo contestou vitoriosamente na Suprema Corte venezuelana a constitucionalidade dos artigos infraconstitucionais que reconheciam algum tipo de benefício ao proprietário da superfície

¹⁵⁵ O argumento de que a condição política foi o principal motivo a afastar os investimentos estrangeiros na produção do petróleo no México é, contudo, contestado por Stephen HABER, Noel MAURER & Armando RAZO. *When Institutions Don't Matter: The Rise and Decline of the Mexican Oil Industry*. In: <http://www.stanford.edu/class/polisci313/papers/Haber-RazoFeb25.pdf> Acesso em: 28 de setembro de 2012. Os autores chegam a tal conclusão analisando o brusco declínio tanto da produção diária como da descoberta de poços de petróleo no período final da década de 20. Ocorre que grandes reservas foram descobertas pelas empresas na década de 30, como o caso de Poza Rica, sendo que, no entanto, grande parte dessas áreas encontrava-se em terras públicas federais. A dificuldade de negociação com o governo revolucionário impediu a pronta exploração dessas reservas pelas empresas estrangeiras. George PHILIP, *Oil and Politics in Latin America: Nationalist Movements and State Companies*, Cambridge University Press, 1982, p. 211.

¹⁵⁶ Jonathan C. BROWN, *Jersey Standard and Latin American Oil Production*, In: John D. WIRTH (Org.) *Latin American Oil Companies and the Politics of Energy*, University of Nebraska Press, 1985, p. 33.

¹⁵⁷ Entre 1928 e 1931 Juan Bautista Pérez exerceu o cargo de Presidente da Venezuela após ser eleito pelo Congresso à pedido do próprio General Gómez. Enquanto Pérez cuidava das obrigações presidenciais nos limites e exatos termos consentidos por Gómez, este cuidava de fortalecer seu exército na então qualidade de General-Chefe. Para demonstrar que o poder fático era exercido por Gómez, sendo Pérez apenas uma marionete de seu domínio, vale reproduzir o texto que o ditador fez reproduzir na imprensa da época para explicar o contexto de sua recusa em aceitar a nomeação para presidente votada pelos seus amigos congressistas: *õI don't want you to come here to beg me, because I am not accustomed to beg or to begged. I do not accept the presidency, but I would like you to name me general-in-chief of the army. Then you should pick a man for the presidency who will agree with me in everything and for everything. If you want me to, I will look around for a candidate and will pick him so that he will be in agreement with me.õ* Apud Rómulo BETANCOURT. *Venezuela: Oil and Politics*, Boston, Houghton Mifflin Company, 1979, p.45.

do subsolo. A partir de então, as concessões de direitos exploratórios do subsolo venezuelano foram intensificadas. Em 1909 o General Gómez assinou a primeira concessão para exploração de petróleo, mas somente em 1912 que as negociações verdadeiramente ganham escopo com a chegada das grandes exploradoras Royal Dutch Shell, Anglo-Persian Oil Company e, cerca de uma década mais tarde, a americana Standard Oil de New Jersey.¹⁵⁸

No decorrer dos anos, a simbiose entre o governo e as empresas petrolíferas chegou a tal ponto que a legislação de petróleo adotada em 1922 na Venezuela foi inteiramente redigida pelas empresas a pedido do próprio presidente.¹⁵⁹ A nova legislação atribuía a Gómez a competência exclusiva para a concessão de direitos exploratórios, que teriam a validade de 40 anos e cuja exploração estaria sujeita a royalties de, no máximo, 10% sobre o lucro auferido. Além do mais, as importações relacionadas à indústria estariam isentas de qualquer imposto alfandegário.

Não há dúvidas de que o ambiente político na Venezuela dos anos 20 era infinitamente mais favorável às empresas petrolíferas do que o agitado cenário mexicano.¹⁶⁰ A produção venezuelana de petróleo cresceu de 2 milhões de barris em 1922 para 127 milhões em 1929. Essa enorme produção, aliada aos baixos custos de transporte e à melhor lei de petróleo no mundo¹⁶¹ colocaram a Venezuela na posição de maior exportador mundial de petróleo cru no ano de 1928.

¹⁵⁸ Rômulo BETANCOURT reconhece que a decisão da Suprema Corte em 1912 abriu caminho para a dominação da Venezuela pelas empresas petrolíferas, mas também pondera que tal resultado, no longo-prazo, foi melhor para sua nação: *õEven though it is true that in the long-run the nation was better served by the Supreme Court decision of June 27, 1912 õ because it is the nation as a whole that should benefit from oil and not private persons or individual corporations õ it was still true that the concession seekers now had to use subtle influences to achieve their objective on only a single, venal, and complaisant partnerõ*. Venezuela: Oil and Politics, Boston, Houghton Mifflin Company, 1979, p.16.

¹⁵⁹ Conta-se que as empresas se reuniram com Gómez para discutir a nova regulamentação apresentada pelo Ministro do Desenvolvimento, Gumercindo Torres, que aumentava o valor dos royalties e diminuía o prazo de suas concessões. Após ouvir as reclamações, o general teria retrucado: *õYou know about oil. You write the laws. We are amateurs in this area.õ* O Ministro Torres foi demitido e a nova lei foi adotada em 13 de junho de 1922 nos exatos termos redigidos pelos advogados das empresas petrolíferas. Edwin LIEUWIN. The Politics of Energy in Venezuela. In: John D. WIRTH (Org.) *Latin American Oil Companies and the Politics of Energy*, University of Nebraska Press, 1985, p. 194.

¹⁶⁰ Exatamente em razão desse ambiente favorável, explica Jonathan C. BROWN, que empresas como a Standard Oil sentiram-se seguras em investir enorme capital e esforço para a localização de campos extrativos. Enquanto em outros países latino-americanos a empresa entrou no mercado adquirindo pequenas empresas produtoras, na Venezuela a Standard Oil participou da custosa busca por jazidas de petróleo. Jonathan C. BROWN, Jersey Standard and Latin American Oil Production, In: John D. WIRTH (Org.) *Latin American Oil Companies and the Politics of Energy*, University of Nebraska Press, 1985, p. 38.

¹⁶¹ Gumercindo Torres, após se deparar com o texto da nova Lei de Petróleo de 1922, reclamou que aquela, certamente, era a melhor lei de petróleo no mundo, mas apenas para as empresas, já que em lugar algum existiam termos tão favoráveis às empresas e a nação alguma pedia tão pouco em troca. Edwin LIEUWIN. The Politics of Energy in Venezuela. In: John D. WIRTH (Org.) *Latin American Oil Companies and the Politics of Energy*, University of Nebraska Press, 1985, p. 195.

Foram os únicos atores favorecidos na história: o General Gómez e seus aliados também lucraram extraordinariamente. Enriqueceram-se por meio das licitações para concessão dos direitos exploratórios, onde independentemente de quem fossem os concorrentes, o vencedor do certame era sempre um apadrinhado do General, que, em seguida, vendia seu direito com enorme lucro às empresas estrangeiras.¹⁶²

Além dos benefícios econômicos, Gómez também conseguiu usar o petróleo para fortalecer-se politicamente. Os recursos de royalties eram largamente direcionados ao fortalecimento do exército com o propósito de assegurar, pela força, a estabilidade do governo autoritário.¹⁶³ Não que o General precisasse de uma forte retaguarda para manter-se no poder. Com os recursos do petróleo Gómez conseguiu minimizar o impacto das constantes crises do mercado agropecuário do início do século XX. Por meio da redução das tarifas alfandegárias e da destinação dos recursos do petróleo ao fomento do crédito agrícola, o ditador impediu que a elite rural viesse a se organizar em seu desfavor.¹⁶⁴ Durante o longo período de 27 anos no poder, Gómez não teve que enfrentar a mobilização da sociedade seja em partidos políticos, em sindicatos ou mesmo na forma de uma dispersa opinião pública. Como observou Rômulo Betancourt, principal responsável pelo processo de democratização venezuelana nos anos 60, quando esporádicas manifestações de contrariedade ao regime estouravam ó sempre de maneira primitiva e desorganizada ó os rebeldes eram facilmente aniquilados com o armamento importado da Inglaterra e Estados Unidos.¹⁶⁵

Quando Gómez morre em dezembro de 1935, por razões naturais, deve-se destacar, assume o poder o também General Elias López Contreras, que exercia o comando do Ministério da Defesa na ocasião. Não se pode dizer que a sucessão presidencial tenha ocorrido sem contendas, já que a morte de Gómez acirrou intrigas entre seus herdeiros políticos e também entre esses e seus familiares, mas tal agitação ficou restrita àqueles que

¹⁶² Jonathan C. BROWN narra que o representante da Standard Oil na Venezuela, antes de protocolar seus pedidos de concessão, fez uma visita de cordialidade ao presidente Gómez. Ao final da visita, o presidente entregou ao representante da empresa uma carta de recomendação a ser apresentada ao Ministro do Desenvolvimento. Certo de que a permissão para exploração do território ao sul do Lago Maracaibo lhe seria concedida sem quaisquer gastos adicionais senão aqueles previstos em lei, os pedidos foram imediatamente protocolados. O direito de exploração desse mesmo território, contudo, foi afinal atribuído ao genro do General Gómez, que o vendeu a outra empresa estrangeira. Jonathan C. BROWN, *Jersey Standard and Latin American Oil Production*, In: John D. WIRTH (Org.) *Latin American Oil Companies and the Politics of Energy*, University of Nebraska Press, 1985, p. 37.

¹⁶³ Edwin LIEUWIN. *The Politics of Energy in Venezuela*. In: John D. WIRTH (Org.) *Latin American Oil Companies and the Politics of Energy*, University of Nebraska Press, 1985, p. 196.

¹⁶⁴ Terry Lynn KARL. *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States*, University of California Press, 1997, p. 80 e 81.

¹⁶⁵ Rômulo BETANCOURT. *Venezuela: Oil and Politics*, Boston, Houghton Mifflin Company, 1979, p.41.

do poder, sem chegar a estimular qualquer mobilização sólida pela população venezuelana.¹⁶⁶

O período de 1935 a 1948 na Venezuela, que separa a ditadura de Gómez e a ditadura de Pérez Jiménez, é marcado exatamente por uma lenta e combativa construção de espaços associativos, mas também pela ampliação da participação do Estado nos recursos gerados pela indústria do petróleo. No governo de López Contreras, mesmo com toda sorte de reprimendas abertas e veladas, trabalhadores começam a organizar-se em sindicatos enquanto forças políticas buscam associar-se na forma de partidos. Durante o governo do General Medina Angarita essas duas formas associativas ganham reconhecimento institucional e tentam expandir nacionalmente seu âmbito de influência.¹⁶⁷ E após o golpe revolucionário arquitetado pela inusitada combinação de militares insatisfeitos e líderes do partido Acción Democrática (AD), de bases populares, verifica-se a rápida institucionalização de mais de 13 partidos políticos.¹⁶⁸

Quanto ao tratamento da indústria petrolífera, López Contreras anunciou em 1938 um plano trienal destinado a ãsemear o petróleo¹⁶⁹, adotando no mesmo ano uma nova regulamentação que estabelecia maiores dificuldades no processo de concessão, obrigava as empresas a refinarem parte da produção na Venezuela e fixava controles técnicos e fiscais para o acompanhamento dos valores declarados e pagos pelas multinacionais. As empresas furtaram-se a cumprir tal legislação das mais variadas e rasteiras formas e como a participação do governo nos lucros seguia extremamente baixa, foi preciso que o General Medina, em 1943, negociasse uma nova regulamentação. A nova lei majorou os royalties para o percentual de 16^{2/3}, teoricamente assegurando ao governo metade dos lucros obtidos com a produção, obrigou as empresas a refinarem na Venezuela uma parte do petróleo extraído e, em contrapartida, prorrogou por mais 40 anos os contratos de concessão outorgados na era Gómez.¹⁷⁰ Por sua vez, a junta revolucionária, liderada por Rómulo Betancourt e outros políticos do AD, buscou dar início a um extenso programa de

¹⁶⁶ Rômulo BETANCOURT. *Venezuela: Oil and Politics*, Boston, Houghton Mifflin Company, 1979, p. 51-52 (conta que um dos familiares de Gómez chegou a ser assassinado em meio à disputa sucessória, enquanto que a população limitou-se a queimar os jornais que veicularam obituários elogiosos ao falecido ditador).

¹⁶⁷ Sobre o desejo de que a associação partidária fosse um fenômeno pulverizado por todo o território venezuelano, pontuou Rômulo BETANCOURT: *Before making a serious effort to gain power, it was necessary to organize the party on a national scale. We set as our goal: Not a single district, not a single town without its party organization. This was an immensely difficult and ambitious task.* *Ibidem*, p.64.

¹⁶⁸ *Ibidem*, p.112.

¹⁶⁹ Trata-se de expressão utilizada pelo intelectual venezuelano Arturo Uslar Pietri em artigo publicada no jornal *Ahora*, de 14 de julho de 1936, em que defendia a utilização das receitas do petróleo para avançar o desenvolvimento do país.

¹⁷⁰ Vide Edwin LIEUWIN. *The Politics of Energy in Venezuela*. In: John D. WIRTH (Org.) *Latin American Oil Companies and the Politics of Energy*, University of Nebraska Press, 1985, p. 199-200.

ciado pelas receitas governamentais de petróleo. Industrialização, investimentos em infra-estrutura e melhoria do ensino público, eram alguns dos objetivos a serem alcançados pela aplicação dos recursos do petróleo. Para tanto, foi preciso aumentar a fiscalização sobre as empresas e garantir o correto repasse dos valores de royalties e impostos devidos ao governo.

Com a contrarrevolução levada a cabo pelo General Pérez Jiménez em novembro de 1948, apenas a tendência de ampliação da participação do Estado nos recursos petrolíferos manteve-se intacta, o fomento ou mesmo o simples respeito ou tolerância às associações políticas e profissionais foram substituídos por mais 10 anos de governo autoritário. Rómulo Betancourt denunciou a brandura do governo de Pérez Jiménez no tratamento dispensado às empresas petrolíferas, acusando-o de ãntreguismoõ, por deixar que os interesses do mercado internacional se sobrepusessem aos interesses do povo venezuelano.¹⁷¹ O novo governo relaxou a fiscalização sobre as empresas, reprimiu clamores laborais, iniciou uma nova rodada de benéficas concessões e, assim, permitiu uma assombrosa elevação do lucro obtido com a exploração do petróleo.¹⁷² Com tal política Pérez Jiménez viu crescer não só a produção venezuelana, mas também a arrecadação de receitas por parte do Estado.¹⁷³ Essas crescentes receitas advindas da exploração do petróleo, assim como na era Gómez, contribuíram para o enriquecimento e o fortalecimento da elite política e para a repressão das associações civis, forçando à clandestinidade os partidos políticos e sindicatos formados nos governos anteriores.

Ao refletir sobre o golpe revolucionário de 1945, Rómulo Betancourt reconhece que seu partido foi alçado ao poder a partir de um típico golpe militar, não sendo fruto de uma insurgência do povo. Segundo ele, õ[n]ão é preciso sublinhar que essa foi, sem dúvida, uma circunstância infeliz. Mas quaisquer que fossem suas origens, o governo provisório então estabelecido estava determinado a dar uma guinada democrática com a maior urgência possível.¹⁷⁴ O problema é que esse projeto de democratização vindo de cima, da junta revolucionária, foi incapaz de manter seus defensores no poder. Sem a efetiva

¹⁷¹ Vide Rómulo BETANCOURT. *Venezuela: Oil and Politics*, Boston, Houghton Mifflin Company, 1979, p.320 a 323.

¹⁷² Edwin LIEUWIN. *The Politics of Energy in Venezuela*. In: John D. WIRTH (Org.) *Latin American Oil Companies and the Politics of Energy*, University of Nebraska Press, 1985, p. 203.

¹⁷³ Rómulo BETANCOURT expõe que o crescimento na arrecadação não deve mascarar o tratamento benevolente dispensado pelo governo Pérez Jiménez face às multinacionais. Argumenta que no período de 1948 a 1954 a produção de petróleo cresceu 70,82% enquanto o valor arrecadado pelo Estado Venezuelano foi apenas 11,45% maior. Comparando-se a relação percentual entre o valor produzido e o valor arrecadado em 1948 e o valor produzido e o valor arrecadado em 1954 tem-se, na verdade, uma redução de 18,4%. Rómulo BETANCOURT. *Venezuela: Oil and Politics*, Boston, Houghton Mifflin Company, 1979, p.334.

¹⁷⁴ *Ibidem*, p.101.

res em favor do governo democrático, não foi difícil impedir que a contrarrevolução de 1948 instalasse novamente um longo período ditatorial na Venezuela.¹⁷⁵

No final das contas, os fartos recursos do petróleo venezuelano levaram à completa captura do poder central. Embriagados com o montante de dinheiro e poder que o petróleo proporcionava, os governantes não hesitaram em utilizar recursos do Estado para, além de enriquecerem-se, reprimirem qualquer forma de associação civil que os colocassem em perigo. Diferentemente da condição mexicana, portanto, o início da exploração do petróleo na Venezuela é marcado pela larga utilização de receitas na manutenção da elite política de raízes militares que governava o país quando das primeiras perfurações comerciais.

A comparação entre as consequências políticas da exploração do petróleo sob o regime de propriedade privada no México e sob o regime da propriedade pública na Venezuela parece indicar a superioridade daquele desenho institucional sobre este. Tal conclusão, contudo, é extremamente precipitada. A história da exploração do petróleo na Noruega demonstra que o regime público ou privado de propriedade do recurso mineral não determina a intensidade ou a qualidade do impacto da exploração do petróleo sobre a política do país produtor.

Noruega

Ao final dos anos 50 e início dos anos 60, as principais empresas exploradoras de petróleo lançaram seus olhos ao mar. Nos Estados Unidos, o Golfo do México passou a ser o principal foco das atividades de exploração petrolífera enquanto na Europa as investigações intensificaram-se no Mar do Norte. A descoberta de significativas reservas em porção oceânica deu ensejo a um curioso fato: países como os Estados Unidos e a Grã-Bretanha, que advogavam a supremacia do regime de propriedade privada das riquezas naturais, acabaram tornando-se proprietários de grandes campos petrolíferos.

A exploração do Mar do Norte começou por sua porção mais ao sul, entre a costa britânica e a costa holandesa, mas não demorou muito para que a porção ao norte, próxima

¹⁷⁵ As razões para o insucesso da primeira tentativa de Rómulo Betancourt de ver instaurada uma democracia venezuelana é explicada, da mesma maneira, por Terry Lynn KARL: *õThe decline of the landlord class with the demise of agricultural exports had removed any incentive to form conservative, peasant disputes that wracked other Latin American countries by providing a permanent exit from the land for both the elites and masses. At the same time, the relative weakness and small size of the urban proletariat made successful revolution unlikelyö*. The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States, University of California Press, 1997, p. 94-95.

a atenção das multinacionais. Em outubro de 1962, representantes da empresa norte-americana Phillips Petroleum desembarcam na Noruega para apresentar ao governo uma proposta de exploração de sua costa. Como destinatário dessa proposta a empresa elegeu o único norueguês de fama internacional que poderia pensar, Trygve Lie, então ex-Secretário Geral das Nações Unidas que retornara à Noruega com a missão de atrair investimentos estrangeiros ao país.¹⁷⁶

A proposta da Phillips Petroleum foi desenhada de modo a coincidir com a nova atribuição governamental de Trygve Lie. Solicitava-se o direito exclusivo de exploração de toda a plataforma continental norueguesa, prometendo-se em troca o investimento de cerca de 1 milhão de dólares na condução das pesquisas por petróleo no Mar do Norte. Diante da proposta, Lie encaminhou os representantes da empresa para uma reunião no Ministério das Relações Exteriores, onde representantes do governo norueguês aguardavam, um tanto intrigados, para ouvir melhores explicações a respeito do conteúdo do pedido. A empresa explicou que tudo o que pediam era uma permissão exclusiva para navegar em águas próximas à costa norueguesa dirigindo ondas sonoras ao fundo do mar e capturando seus ecos, assegurando as autoridades de que tais ondas sonoras não iriam interferir com a vida aquática.

Sabendo que não havia qualquer legislação internacional que colocasse a Noruega, ou qualquer outro país, na posição de proibir a execução de tais pesquisas sísmicas no Mar do Norte, mas também sabendo que um pedido de concessão colocaria a Noruega em uma posição favorável no que diz respeito ao tema, os noruegueses não hesitaram em aconselhar a empresa a formalizar sua proposta. Dez dias após tal reunião a Phillips Petroleum apresentou um pedido por escrito às autoridades norueguesas, pedindo permissão para a exploração de petróleo e gás natural sob as águas territoriais norueguesas, bem como sob a porção da plataforma continental que no momento ou futuramente recaísse sob a jurisdição da Noruega.¹⁷⁷

Logo após o pedido da Phillips Petroleum, o governo norueguês recebeu propostas similares de outras empresas multinacionais. A Shell iniciou suas pesquisas por iniciativa própria, tomando a precaução apenas de informar o governo e pedir que sua notificação fosse interpretada como um pedido de permissão caso tal se fizesse necessário. Diante de uma série de pedidos e da atrevida atitude de algumas empresas, um decreto real foi

¹⁷⁶ Brent F. NELSEN. *The State Offshore: Petroleum, Politics, and State Intervention on the British and Norwegian Continental Shelves*. Nova Iorque: Praeger Publishers, 1991, p. 15.

¹⁷⁷ Torbjørn KINDINGSTAD (Tradução de R.E. Gooderham). *Norwegian Oil History*. Wigestrang Forlag, 2002, p. 15 a 22.

lando a propriedade do Estado sobre os recursos naturais marinhos e a autoridade do governo norueguês para conceder, a noruegueses ou estrangeiros, direitos de pesquisa e exploração econômica da plataforma continental do país. Tal regulamentação deixou claro o interesse das autoridades norueguesas em tomar as rédeas da exploração petrolífera no país, mas sua intenção de fazê-lo sem incorrer diretamente nos enormes riscos financeiros que a atividade requer.¹⁷⁸

Como parte de sua estratégia para garantir a jurisdição da Noruega sobre a exploração de petróleo no Mar do Norte, logo após a promulgação do decreto real, o governo formalmente acatou a notificação da Shell como um pedido de permissão e concedeu à empresa o direito de explorar, conjuntamente com outras empresas, uma determinada área da costa norueguesa. Uma resposta ao pedido da Phillips Petroleum foi encaminhada na mesma época informando-lhe sobre a concessão do direito de conduzir pesquisas sísmicas, mas negando-lhe o direito a imediata exploração uma vez que as autoridades ainda não estariam preparadas para adotar qualquer posicionamento sobre as consequências jurídicas de uma possível descoberta.¹⁷⁹

Para desenvolver um marco regulatório para a exploração de petróleo no país, o governo estabeleceu uma comissão formada inicialmente por funcionários dos Ministérios da Indústria, da Justiça e das Relações Exteriores, além de três pesquisadores, a serem liderados por Jens Evensen. Após consultar especialistas internacionais no assunto e as próprias empresas multinacionais,¹⁸⁰ a Comissão apresentou a minuta que se tornaria, depois de promulgada como um Decreto Real em 9 de abril de 1965, o principal documento de regulamentação da atividade de exploração do petróleo na porção norueguesa do Mar do Norte.

O Decreto de 1965 criou dois tipos diferentes de licenças, uma específica para a condução de pesquisas e outro para a efetiva exploração e produção de petróleo. As

¹⁷⁸ Brent F. NELSEN. *The State Offshore: Petroleum, Politics, and State Intervention on the British and Norwegian Continental Shelves*. Nova Iorque: Praeger Publishers, 1991, p. 17.

¹⁷⁹ Torbjørn KINDINGSTAD (Tradução de R.E. Gooderham). *Norwegian Oil History*. Wigestrang Forlag, 2002, p. 23 e 24.

¹⁸⁰ Torbjørn KINDINGSTAD narra que os membros da Comissão convidaram representantes de diversas multinacionais para uma reunião no Ministério das Relações Exteriores em Oslo. Ao iniciar a reunião, Jens Evensen, responsável por presidir a Comissão, deu as boas vindas aos representantes das empresas e informou-lhes que embora o governo norueguês tivesse jurisdição sobre a concessão de direitos exploratórios no Mar do Norte, não havia qualquer intenção por parte das autoridades em distribuir licenças antes que tivessem certeza do que estavam fazendo. Com isso, Evensen convidou os demais membros da Comissão a saírem da sala durante três horas para que os representantes das empresas se organizassem em pequenos grupos e elaborassem uma apresentação a respeito dos vários setores, riscos e dilemas da exploração do petróleo. Seu comando às empresas foi: *øduquem-nosö*, e ao sair da sala avisou: *öaquele que tentar nos enganar certamente não será esquecido*. Sua empresa nunca obterá uma só concessão em território norueguês. *Ibidem*, p. 29.

nhadas de forma praticamente similar àsquelas concedidas em 1963. Os interessados em investigar o território marítimo norueguês poderiam solicitar, a qualquer tempo, a permissão do governo para conduzir pesquisas em uma determinada área. O governo concederia tal direito, não exclusivo e sem a possibilidade de realizar perfurações, pelo período máximo de três anos sob a contraprestação de uma taxa anual e da necessidade de se reportar o progresso dos estudos ao governo duas vezes ao ano. Já a licença para exploração e produção do petróleo foi regulamentada com cláusulas mais rígidas. Apenas cidadãos residentes na Noruega ou empresas com sede no país poderiam submeter-se aos processos de concessão que seriam organizados esporadicamente pelo governo na forma de rodadas.¹⁸¹ A licença de produção daria ao concessionário o direito exclusivo de exploração de uma determinada área pelo período total de quarenta e seis anos, sendo que 25% da área concedida deveriam retornar ao Estado depois dos primeiros seis anos de exploração e outros 25% também retornariam findos mais três anos.

Além desse mecanismo de devolução de áreas exploradas, desenhado para garantir a futura participação do Estado em terrenos sabidamente férteis, a recompensa estatal também viria na forma de royalties e tributos. Antes da primeira rodada de concessões, assim como a Comissão havia negociado com as empresas multinacionais, o Congresso norueguês aprovara mudanças na estrutura tributária de forma a incentivar a exploração, além de fixar royalties no patamar de 10%, e não 12,5% como o governo britânico.¹⁸² Diferentemente da Grã-Bretanha, contudo, onde se confiaria largamente nas empresas, na Noruega as multinacionais precisariam negociar com o governo a fim de estabelecerem o preço médio sobre o qual tais royalties recairiam. Estima-se que, ao fim, cerca de 50 a 57% dos lucros advindos da exploração de petróleo acabariam sendo incorporados pelo orçamento do Estado norueguês.¹⁸³

A Comissão liderada por Evensen exerceu um papel de extrema importância no desenvolvimento da política petrolífera norueguesa. Tal Comissão serviu a basicamente três propósitos. Diminuir as falhas de informação existentes entre empresas multinacionais e autoridades governamentais com pouca ou nenhuma experiência no setor. Formular a legislação que serviria de base à exploração petrolífera no país, inclusive no que dizia

¹⁸¹ Brent F. NELSEN. *The State Offshore: Petroleum, Politics, and State Intervention on the British and Norwegian Continental Shelves*. Nova Iorque: Praeger Publishers, 1991, p. 23.

¹⁸² Helge RYGGVIK. *The Norwegian Oil Experience: a toolbox for managing resources?* Universidade de Oslo: TIK Centre, 2010, p. 17.

¹⁸³ Brent F. NELSEN. *The State Offshore: Petroleum, Politics, and State Intervention on the British and Norwegian Continental Shelves*. Nova Iorque: Praeger Publishers, 1991, p.25.

le demarcação das fronteiras marítimas.¹⁸⁴ E conduzir as primeiras rodadas para a concessão de licenças para a exploração e produção de petróleo na porção norueguesa do Mar do Norte.

Apenas quatro dias depois da publicação do Decreto Real de 1965, o Ministério da Indústria anunciou a primeira rodada de concessão de licenças para a exploração de petróleo na Noruega, disponibilizando 278 blocos com área de cerca de 500 quilômetros quadrados cada. Onze licitantes apresentaram projetos de exploração, sendo que uma das empresas desistiu do processo no meio do caminho ao perceber que as autoridades levariam a sério a previsão de que a empresa vencedora deveria executar pelo menos uma perfuração na área que lhe seria outorgada. Essa era, aliás, a principal condição estipulada pelo governo para aceitação do programa de trabalho apresentado por cada licitante.

O objetivo central das autoridades norueguesas com a primeira rodada não era tanto angariar recursos financeiros para o Estado, mas sim conhecer as reais potencialidades do subsolo marinho norueguês. As pesquisas sísmicas levadas a cabo sob as autorizações concedidas em 1963 não se mostraram conclusivas o bastante para guiar com segurança as decisões legislativas que o governo precisava tomar. Por essa razão, o modelo dividido pela Comissão de Evensen para a concessão das áreas exploratórias baseou-se na experiência britânica de uma alocação discricionária ao invés de seguir a experiência americana na região do Golfo do México, também adotada pela maior parte dos países produtores de petróleo, que utilizava o sistema de leilões.

Defendia-se essa maior discricionariedade do governo na alocação dos direitos de exploração do subsolo com o argumento de que somente dessa forma o Estado estaria em uma posição favorável para exercer um rígido controle sobre as empresas licitantes.¹⁸⁵ Pelo que se verifica do resultado final, chancelado em 7 de agosto de 1965 pelo então Ministro da Indústria Karl Trasti, com o apoio do Primeiro-ministro Einar Gerhardsen, a Comissão conseguiu adaptar os planos de cada uma das empresas às suas expectativas. Diferentemente dos resultados alcançados em países onde o leilão é o sistema comumente utilizado ou mesmo dos resultados alcançados na Inglaterra, as autoridades norueguesas conseguiram excluir meros especuladores, que apenas adquiriam blocos de exploração para

¹⁸⁴ A Noruega precisou negociar suas fronteiras no Mar do Norte com a Grã-Bretanha e com a Dinamarca, a esse respeito vide: Torbjørn KINDINGSTAD (Tradução de R.E. Gooderham). *Norwegian Oil History*. Wigestrands Forlag, 2002, p. 29 a 45.

¹⁸⁵ Brent F. NELSEN. *The State Offshore: Petroleum, Politics, and State Intervention on the British and Norwegian Continental Shelves*. Nova Iorque: Praeger Publishers, 1991, p. 23.

maior caso uma descoberta fosse feita em suas

proximidades.¹⁸⁶

Cada empresa participante foi analisada sob o ponto de vista de sua robustez financeira, de seu histórico de exploração, do tamanho do investimento que já possuía ou que pretendia fazer em território norueguês e o uso da força de trabalho e das indústrias do país. Depois dessa análise minuciosa cada empresa foi contatada pelo governo para discutir maiores detalhes do projeto de cada um dos licitantes. Ao final, dentre as onze empresas concorrentes, nove foram beneficiadas com 78 dos 278 blocos licitados.¹⁸⁷

Os anos que se seguiram à primeira rodada mostraram-se absolutamente decepcionantes. O primeiro poço perfurado pela Esso em julho de 1966 não encontrou qualquer sinal de petróleo, assim como o segundo e o terceiro poços perfurados nos anos seguintes. A Phillips Petroleum tampouco obteve melhor sorte, as perfurações realizadas em 1967 e no início de 1968 fracassaram da mesma forma. O interesse das multinacionais na porção norueguesa do Mar do Norte já dava sinais visíveis de esgotamento. O governo, contudo, sem querer abandonar o projeto antes que uma maior extensão do subsolo marinho fosse devidamente explorada, anunciou, em 21 de maio de 1968, uma nova rodada de licitações que seria direcionada apenas àquelas empresas que já haviam obtido concessões na rodada anterior.¹⁸⁸

Dez empresas apresentaram seus projetos de exploração em setembro de 1968, mas novos acontecimentos, que tiveram lugar entre o anúncio da licitação e a apresentação das propostas, acabaram devolvendo ao governo norueguês sua antiga posição negocial privilegiada face às empresas multinacionais. Em junho de 1968 a Phillips finalmente encontrou um poço de petróleo no Mar do Norte e, logo em seguida, suas perfurações atingiram dois grandes poços de gás natural. Embora o primeiro poço encontrado pela empresa não pudesse ser considerado grande o suficiente para justificar sua exploração comercial, sua mera existência já indicava uma grande possibilidade de haver reservas de petróleo na região. Com isso, o valor dos blocos oferecidos na segunda rodada aumentou consideravelmente e, assim, provocou uma importante mudança no curso das negociações.

¹⁸⁶ Torbjørn KINDINGSTAD (Tradução de R.E. Gooderham). *Norwegian Oil History*. Wigestrands Forlag, 2002, p. 47.

¹⁸⁷ Brent F. NELSEN. *The State Offshore: Petroleum, Politics, and State Intervention on the British and Norwegian Continental Shelves*. Nova Iorque: Praeger Publishers, 1991, p. 28-29.

¹⁸⁸ Torbjørn KINDINGSTAD (Tradução de R.E. Gooderham). *Norwegian Oil History*. Wigestrands Forlag, 2002, p. 65 e Brent F. NELSEN. *The State Offshore: Petroleum, Politics, and State Intervention on the British and Norwegian Continental Shelves*. Nova Iorque: Praeger Publishers, 1991, p. 29.

em suas mãos, as autoridades buscaram negociar uma participação maior do Estado nas atividades de exploração do Mar do Norte. Essa tendência já era observada em outros países produtores de petróleo, especialmente no Oriente Médio e na América Latina. A ainda incipiente exploração, contudo, não permitia que as mesmas estratégias utilizadas naqueles países fossem automaticamente aplicadas na Noruega. Quando questionada pelo Ministro da Indústria sobre a possibilidade de que o governo se envolvesse economicamente nas explorações do Mar do Norte, a Comissão de Evensen foi bastante clara e categórica ao responder de forma negativa.¹⁸⁹

A maior participação do Estado na exploração do petróleo almejada pelo governo norueguês não poderia fundar-se, portanto, em qualquer dispêndio econômico que interferisse no orçamento fiscal do país. Duas alternativas foram vislumbradas para que negociação com as empresas: a de se estabelecer um regime de repartição de lucros ou um regime de *carried interests*. A flexibilidade do sistema licitatório norueguês permitia essa mudança de planos no meio do caminho, mas a difícil tarefa de convencer as empresas participantes a aceitarem as novas condições do governo apresentava-se como um grande obstáculo para a Comissão dirigida por Evensen.

A primeira reunião oficialmente marcada entre empresas e governo para a discussão dos termos da segunda rodada ocorreu apenas em dezembro de 1968, ou seja, três meses depois de protocolizadas as propostas de exploração. O anúncio de que a concessão das áreas dependeria de ofertas que incorporassem uma maior participação do governo norueguês, seja na forma de repartição de lucros ou na forma de *carried interests*, não agradou as empresas. As negociações foram longas e complicadas. Eventualmente três das dez empresas concorrentes desistiram de continuar no processo e uma empresa foi desclassificada. Apenas em maio de 1969 seis licenças foram finalmente outorgadas, sendo três sob o acordo de repartição de lucro e três na forma de *carried interests*.

O aumento da participação governamental por meio da repartição de lucros não representou uma grande modificação no modelo regulatório praticado até então pelo

¹⁸⁹ A resposta da Comissão foi apresentada nos seguintes termos: *“The Petroleum Council cannot recommend the Government to engage itself in drilling operations at the present time. There are many reasons for this. Firstly, the Continental Shelf areas which come under Norwegian sovereignty are so extensive and so unexplored that such an undertaking on the part of the State would be highly hazardous. In addition, the investments would inevitably become so enormous that they would disrupt a Norwegian State budget. Besides, the commercial basis for such operations is not yet available to the Government, since the Norwegian State cannot, like the international oil companies, spread the risk by undertaking oil drilling operations on a global scale. To this must be added distribution and sales problems, problems of foreign policy, including the interests of our tanker fleet, etc.”* Cit. In: Brent F. NELSEN. *The State Offshore: Petroleum, Politics, and State Intervention on the British and Norwegian Continental Shelves*. Nova Iorque: Praeger Publishers, 1991, p. 29-30.

via entre um modelo de repartição de lucros e a simples majoração do imposto de renda é um tanto quanto óbvia e dispensa maiores explicações. A adoção de um modelo de *carried interests*, por outro lado, plantou as sementes para uma significativa mudança que tomaria lugar não muito tarde na década seguinte. Sob tal regime, a participação financeira do governo deveria ser custeada pela empresa durante a fase de exploração, e uma vez encontrado petróleo em condições comerciais, o governo poderia exercer a opção de participar ativamente, gerenciando e repartindo os lucros, custos e possíveis prejuízos da produção do minério.¹⁹⁰

Os contratos de concessão outorgados em 1969 sob o regime de *carried interests* previram diretrizes pormenorizadas para a negociação desses acordos de participação, mas a redação desses segundos contratos demorou pelo menos mais dois anos para chegar a sua versão final. De maneira geral, previu-se que o governo teria o direito de exercer sua opção de participar da produção do petróleo até um ano depois de ter sido formalmente comunicado de que uma reserva comercialmente viável havia sido encontrada pela empresa. Antes desse período, o governo não teria direito de participar da administração do empreendimento, mas deveria ser informado de todos os passos e decisões tomadas com relação à exploração. Apenas quando o governo decidisse exercer sua opção de participação, então lhe seria dado fazer parte dos lucros e das decisões gerenciais de acordo com o percentual de participação contratado com a empresa. Nenhum lucro seria distribuído ao governo até que os custos incorridos na fase anterior fossem completamente compensados.¹⁹¹

A negociação dos contratos de participação ocorria no mesmo período em que a principal reserva de petróleo do Mar do Norte era descoberta. Em setembro de 1969 a Phillips perfurou o último poço previsto em seu programa de exploração apresentado na rodada de 1965. Uma mistura de petróleo, gás natural e lama foi encontrada, e esse resultado foi suficiente para convencer a empresa a perfurar um novo poço, no mesmo bloco, mas a 1 quilômetro de distância do primeiro. Em outubro daquele ano esse novo poço apresentou o mesmo resultado: lama, petróleo e gás foram encontrados, mas ainda não era seguro afirmar-se que se estaria diante de uma descoberta comercial. Apenas em 23 de dezembro de 1969 o governo recebe uma notificação formal de que uma das maiores reservas de petróleo do mundo havia sido encontrada no Mar do Norte. Em abril

¹⁹⁰ Torbjørn KINDINGSTAD (Tradução de R.E. Gooderham). *Norwegian Oil History*. Wigestrang Forlag, 2002, p. 66 e 67.

¹⁹¹ Kenneth DAM. *Oil Resources: Who Gets What How?* Chicago: The University of Chicago Press, 1976, p. 57.

do ao Ministério da Indústria dava conta de que o novo campo, Ekofisk, teria uma capacidade de produção de cerca de 2 mil barris diários de petróleo leve. A Noruega, enfim, havia oficialmente se tornado um país produtor de petróleo.¹⁹²

Comparação

O fato de que a exploração de petróleo na Noruega começa sob as águas do Mar do Norte, em terras de inquestionável propriedade pública, distancia o contexto norueguês da condição inicial da aventura exploratória no México. Mas o que diferencia a Noruega da Venezuela nos primeiros anos de exploração petrolífera? Assim como no país sul-americano, nunca se duvidou que o proprietário do petróleo fosse o Estado e que a exploração desse minério dependeria, portanto, apenas de sua autorização. Além disso, da mesma forma que o governo venezuelano, tampouco o governo norueguês tinha qualquer experiência nos negócios petrolíferos ou dispunha de instituições governamentais prontas para lidar com o tema. O fato, contudo, de que os primeiros sinais da presença do minério na Noruega só vieram à tona meio século depois de já iniciada a exploração na Venezuela certamente distanciou os resultados políticos experimentados por cada país. Quando as petrolíferas multinacionais desembarcaram em solo norueguês, as autoridades já tinham conhecimento de sua extraordinária força e influência e sabiam da necessidade de se acompanhar de perto o florescimento desse novo setor econômico.

É claro que não se deve creditar todo o sucesso da primeira fase de exploração na Noruega à tardia descoberta do potencial do Mar do Norte. O fato de que Estado e sociedade já apresentavam um nível elevado de desenvolvimento institucional e democrático foi determinante para que as lições da história ultrapassassem a condição de mera referência e contribuíssem positivamente para o desenrolar da exploração do petróleo.¹⁹³ Tanto que a primeira iniciativa das autoridades norueguesas foi construir o

¹⁹² Torbjørn KINDINGSTAD (Tradução de R.E. Gooderham). *Norwegian Oil History*. Wigestrands Forlag, 2002, p. 75 a 79.

¹⁹³ A indústria petrolífera também floresceu tardiamente no Gabão durante a década de 1960, mas sua concomitância com a independência e a formação das instituições políticas do país não permitiu que a experiência nefasta de outros países, como da Venezuela e dos países do Oriente Médio, servisse de lição para que se afastassem os efeitos deletérios da fase inicial da exploração do minério sobre a consolidação política. Após sua independência, o Gabão foi governado por Leon M'BA, que foi substituído depois de sua morte, em 1967, por seu vice-presidente Omar Bongo, que governou também até sua morte, em 2009, sendo então substituído por seu filho Ali Bongo. A respeito vide: Douglas A. YATES. *The Rentier State in Africa: Oil Rent Dependency and Neocolonialism in the Republic of Gabon*. Trenton: Africa World Press, 1996. A

a dar segurança não só às empresas multinacionais, mas especialmente ao próprio Estado na condução do setor. Quando Trygve Lie descartou a proposta inicial da Phillips Petroleum e de outras tantas empresas que pleiteavam o direito de explorar o Mar do Norte, ficou claro à comunidade internacional que na Noruega ninguém estava interessado em tirar rápido proveito das circunstâncias e enriquecer-se à custa das riquezas da nação. Tanto é que quando as empresas exploradoras se reuniram em Nova Iorque antes da primeira rodada de licitações, chegou-se à conclusão de que seria uma completa tolice tentar corromper as autoridades nórdicas durante tal processo.¹⁹⁴ Na Noruega as autoridades buscariam conduzir a exploração de forma a melhor contemplar os interesses do Estado e da sociedade.

2.1.2 Nacionalismo e empresas estatais

A Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas nº 1803 (XVII), de 14 de dezembro de 1962, erigiu o conceito de soberania dos Estados sobre seus recursos naturais à condição de princípio básico do Direito Internacional Econômico. A referida Resolução foi adotada em meio a polarizadas discussões entre países centrais, que advogavam o respeito à propriedade privada e ao investimento estrangeiro, e países periféricos, que defendiam que seus direitos de autodeterminação e desenvolvimento só seriam alcançados pela nacionalização dos meios de exploração de suas riquezas.¹⁹⁵ Embora muitos reconheçam grande vitória aos países periféricos,¹⁹⁶ certo é que o texto final da Resolução estipulou não mais do que um contrabalançado ajuste entre as duas posições: reconheceu-se o direito dos povos e nações a exercerem a soberania permanente sobre seus recursos,

exploração de petróleo na Angola seguiu o mesmo caminho da exploração no Gabão. Seu desenvolvimento tardio coincide com a consolidação da independência do país, especialmente no final da década de 70, quando José Eduardo dos Santos assume a presidência do país, posição que ocupa até hoje. Vide: Tony HODGES. *Angola: Anatomy of an Oil State*. Bloomington: Indiana University Press, 2004 e Patrick R.P. HELLER. *Angola's Sonangol: dexterous right hand of the state*. In: David VICTOR, David HULTS & Mark THURBER. *Oil and Governance: State-owned Enterprises and the World Energy Supply*. Cambridge University Press, 2012, p. 836 a 884. Para a discussão de como o nascimento da indústria petrolífera em um ambiente de instituições mal-formadas influenciou negativamente o desenvolvimento político e econômico de toda a região do Golfo da Guiné (Angola, Camarões, Chad, Congo, Guiné Equatorial, Gabão e Nigéria) vide: Ricardo Soares de OLIVEIRA. *Oil and Politics in the Gulf of Guinea*. Nova Iorque: Columbia University Press, 2007.

¹⁹⁴ Torbjørn KINDINGSTAD (Tradução de R.E. Gooderham). *Norwegian Oil History*. Wigestrang Forlag, 2002, p. 47.

¹⁹⁵ Nico SCHRIJVER. *Sovereignty over Natural Resources: Balancing Rights and Duties*. (1997) Cambridge University Press, 2008, p. 3-7.

¹⁹⁶ Sobre a importância da Resolução nº 1803, de 1962 para os países subdesenvolvidos, vide a compilação de posicionamentos feita por Nico SCHRIJVER. *Sovereignty over Natural Resources: Balancing Rights and Duties*. (1997) Cambridge University Press, 2008, p.20-25.

ue eventuais expropriações fossem adequadamente compensadas.¹⁹⁷

Durante os debates para a adoção da Resolução de 1962, as delegações da Grã-Bretanha e dos Estados Unidos repetidamente acentuaram a necessidade de se diferenciar o conceito de soberania dos povos sobre seus recursos naturais da crescente tendência de nacionalização do investimento estrangeiro privado. Em sintonia com os demais países desenvolvidos, os dois principais representantes das multinacionais petrolíferas afirmavam não discordar da idéia de que todo Estado tem soberania para dispor de seus recursos naturais como melhor entender: podendo escolher não explorá-lo, entregá-lo ao sabor do proprietário do solo, conceder a exploração ao investimento privado, ou conduzir ele mesmo a extração e comercialização do recurso. Apontavam que o problema maior era confundir soberania e arbitrariedade, que se o objetivo da ONU ao erigir o princípio da soberania dos povos à condição de norma internacional era reconhecer a juridicidade de nacionalizações unilaterais, então o resultado final seria não uma maior independência do Estado expropriador, mas sim uma maior desconfiança dos investidores e, afinal, um obstáculo ao desenvolvimento daquele mesmo país.¹⁹⁸

Quando se verifica, portanto, qual foi o núcleo do desacordo que permeou uma década de debates entre a primeira proposta de institucionalização do princípio da soberania permanente do Estado sobre os recursos naturais¹⁹⁹ e sua efetivação por meio da Resolução nº 1803, de 1962²⁰⁰, conclui-se que o ponto crucial da negociação não foi propriamente o reconhecimento da soberania do Estado, mas sim a definição da

¹⁹⁷ O popular artigo 1º tem a seguinte redação: *“The right of peoples and nations to permanent sovereignty over their natural wealth and resources must be exercised in the interest of their national development and of the well-being of the people of the State concerned.”* Enquanto o omitido artigo 4º assim discorre: *“Nationalization, expropriation or requisitioning shall be based on grounds or reasons of public utility, security or the national interest which are recognized as overriding purely individual or private interests, both domestic and foreign. In such cases the owner shall be paid appropriate compensation, in accordance with the rules in force in the State taking such measures in the exercise of its sovereignty and in accordance with international law.”*

¹⁹⁸ Mannaraswamighala RAJAN. *Sovereignty over natural resources*. Atlantic Highlands: Humanities Press, 1978, p. 90 e 91.

¹⁹⁹ A primeira proposta de institucionalização da soberania dos povos sobre seus recursos naturais foi feita no bojo da Resolução nº 626 (VII), de 21 de dezembro de 1952 sob a seguinte redação: *“the right of peoples freely to use and exploit their natural wealth and resources is inherent in their sovereignty.”* Sobre as discussões decorrentes dessa primeira proposição vide: James N. HYDE. *Permanent Sovereignty over Natural Wealth and Resources*. In: *The American Journal of International Law*, V. 50, N. 4, 1956, p. 854-867.

²⁰⁰ Sobre as discussões prévias à aprovação da Resolução nº 1803, vide: Nico SCHRIJVER. *Sovereignty over Natural Resources: Balancing Rights and Duties*. (1997) Cambridge University Press, 2008, p.33 a 81; Muhamad MUGHRABY. *Permanent Sovereignty over Oil Resources: A Study of Middle East Oil Concessions and Legal Change*. Beirute: The Middle East Research and Publishing Center, 1966, p.15 a 28 e, com maiores detalhes, Mannaraswamighala RAJAN. *Sovereignty over natural resources*. Atlantic Highlands: Humanities Press, 1978, p. 39 a 100.

o investidor expropriado. É certo que todo o processo foi, sem dúvida, importante para o amadurecimento das discussões sobre a necessidade de se conciliar desenvolvimento econômico, sustentabilidade social e respeito ao meio ambiente com a exploração comercial do petróleo.²⁰¹ Contudo, para além dos debates teóricos, o texto final da Resolução demonstra que a exploração dos recursos naturais continuou irremediavelmente submetida a uma lógica de mercado. Aquele que adquire o direito de exploração deve sempre ser ressarcido de seus prejuízos caso o Estado proprietário volte atrás em sua decisão. O direito à liberdade de um povo, em contraposição, não é negociável ótransações que recaiam sobre esse bem jurídico são sujeitas à punição com, no mínimo, a consequência de perdimento dos bens das partes envolvidas. Embora alguns países quisessem ver reconhecida essa mesma inalienabilidade de sua soberania no que tange à exploração de recursos naturais,²⁰² o fato é que a redação final da Resolução nº 1803, de 1962, claramente afastou esse entendimento.

De alguma forma o resultado do texto e o resultado da prática convergiram. A nacionalização das empresas exploradoras de petróleo não afastou o setor da lógica de mercado e não implicou necessariamente em uma maior soberania do povo sobre a exploração petrolífera. A mera nacionalização dos meios de produção dessa indústria, desvinculada da definição de uma política pública que pautasse os objetivos a serem alcançados com a estatização, tende a tornar mais e não menos turva a questão de como a exploração do petróleo pode contribuir para a soberania e o avanço do país. Essa é a conclusão que se depreende quando se compara a história das estatais mexicana, venezuelana e norueguesa.

México

A primeira expropriação significativa de uma indústria extrativa ocorreu no México, em 1938. E longe de ter sido o resultado da mera aplicação de um princípio de direito internacional, a nacionalização das empresas produtoras de petróleo que atuavam no país

²⁰¹ Vide Nico SCHRIJVER. *Sovereignty over Natural Resources: Balancing Rights and Duties*. (1997) Cambridge University Press, 2008, p. 255 a 364 (explora os diversos direitos e deveres associados ao princípio e dá exemplos de casos em que o princípio foi aplicado).

²⁰² Vide a manifestação, por exemplo, do representante do Chile em meio às discussões da Resolução nº 1803, de 1962 no livro de Mannaraswamighala RAJAN. *Sovereignty over natural resources*. Atlantic Highlands: Humanities Press, 1978, p. 39 a 100.

política tomada em resposta a um conjunto de forças sociais e econômicas que ebulliam à época.

Como antes pontuado, os recursos advindos da exploração de petróleo na primeira década do século XX não serviram ao fortalecimento da elite política que dominava o México naquele período, mas no transcorrer da história mexicana o petróleo acabou exercendo um importante papel no fortalecimento do Partido Revolucionário Institucional ou PRI, que dominou a política Mexicana sem interrupções até o ano 2000. A nacionalização das empresas de petróleo pelo presidente Lázaro Cárdenas, em 1938, permitiu que o PRI se aproximasse tanto das principais lideranças sindicalistas como da nova e pequena, embora afluente, classe industrial mexicana, e isso sem criar atritos com a antiga aristocracia agrária. Em suma, todos os atores políticos capazes de promover alguma oposição ao governo foram eficazmente incorporados ao jogo de poder.

Desde 1921 os trabalhadores mexicanos que atuavam na extração de petróleo já estavam organizados na forma de sindicatos, sendo que tais organizações gozavam do devido reconhecimento pela empresa empregadora.²⁰³ Ao final da década de 20, com a redução dos investimentos em novos campos exploratórios e o sucessivo corte em postos de trabalho, empresas e sindicatos passam a uma fase de freqüentes conflitos. A multiplicidade de sindicatos então existente, contudo, contribuía para que o confronto entre empresas e trabalhadores acabasse se transmutando em um conflito entre sindicatos, com o resultado de que os trabalhadores associados ao sindicato perdedor sofreriam todas as mazelas a serem impostas pelas empresas.

Em meados de 1934, outra onda de conflitos emerge e dessa vez o governo central passa a intervir em favor dos sindicatos.²⁰⁴ A aproximação entre sindicatos e governo adquire um novo patamar de relevância e o valor dessa confluência de interesses é

²⁰³ De 1917 a 1921 os trabalhadores fizeram inúmeras greves até que tivessem seu direito associativo reconhecido pelas empresas. Conta-se que a primeira ameaça de greve em 1917 foi rebatida pelos gerentes locais com ameaças de demissão. George PHILIP reproduz a nota de um dos gerentes da empresa Huasteca direcionada a seus empregados: *the management of the company do not object to the workers taking part in strikes, petitions and the like, but it advises everybody that the employee who is absent from work without a valid excuse, such as the sickness of himself or his family, will be dismissed from employment*. Oil and Politics in Latin America: Nationalist Movements and State Companies, Cambridge University Press, 1982, p. 211-212.

²⁰⁴ Sobre como o governo central passou a apoiar o movimento trabalhista, vide a seguinte nota da Embaixada Britânica a respeito da greve iniciada em junho de 1934 na empresa El Aguila: *the PNR were unable to resist the temptation to make political capital out of this strike, and have published a manifesto in the press to the effect that, as friends of the working classes, they were sending down a prominent member of the Party to distribute food and other necessities of life amongst the starving men. The fact, however, that the gentleman who was sent down by the party is their official candidate for election as Deputy in the particular district where the strike is taking place would seem to prove that their action is not so disinterested as it would appear on the surface*. Ibidem, p. 212-213.

o presidente, Lázaro Cárdenas. Em 1936, com o apoio do líder trabalhador ó Lombardo Toledano ó o presidente consegue centralizar na Confederação de Trabalhadores do México ó CTM as fortes organizações sindicais dos trabalhadores petroleiros. Ao fazê-lo, Lázaro Cárdenas adquire um importante apoio para legitimar sua atuação contra inimigos políticos,²⁰⁵ e, em contrapartida, endossa novas demandas sindicais face às empresas estrangeiras.

Em 1937, uma nova grande greve é deflagrada, instalando-se a um crítico impasse entre sindicato e empresas. O governo é chamado a arbitrar e, para tanto, estabelece uma comissão de três especialistas, dentre eles o então conhecido economista Jesus Silva Herzog cujo posicionamento pró-nacionalização do petróleo já era de conhecimento nacional. Ao final de seus estudos, a comissão prepara um documento concluindo que a saúde financeira das empresas permitia que elas aumentassem razoavelmente as propostas de benefícios feitas aos trabalhadores. De seu lado, as empresas de petróleo recusaram-se a conceder mais do que sua proposta inicial.

À época, o Estado mexicano sofria de uma enorme falta de recursos e a situação econômica do país como um todo tampouco prosperava. Em vista desse cenário, as empresas produtoras, assim como o corpo diplomático britânico e americano, tinham a clara impressão de que o governo de Cárdenas apenas blefava quando ameaçava a expropriação das empresas caso estas não aceitassem as propostas de melhorias de condição para os trabalhadores nos exatos termos como concluído pela comissão de Herzog. O anúncio da nacionalização feito em rede de rádio nacional, em 18 de março de 1938, mostra, no entanto, como a condição econômica foi equivocadamente superestimada em face dos fatores políticos e sociais. O apoio popular recebido por Cárdenas em virtude de tal decisão foi essencial para aproximar o PRI das classes sindicais, cujo grupo mais forte era exatamente o dos trabalhadores petroleiros, e também da emergente classe industrial mexicana, com a promessa da manutenção de subsídios no preço do petróleo.²⁰⁶

²⁰⁵ No caso, contra o ex-presidente Plutarco Calles e alguns de seus aliados, que acabaram sendo extraditados do país acusados de tentar constantemente intervir na direção política nacional.

²⁰⁶ Sobre o apoio recebido por Cárdenas após a nacionalização das empresas de petróleo, observou Lorenzo MEYER: *“The support that Cárdenas won from it had few precedents in the country’s modern history. While it is true that the jubilant demonstrations both immediately after March 18 and in subsequent years were partly organized by the government, still they exceeded all expectations and swelled into one great massive display of United acclaim, spanning the political spectrum and bringing together such divergent sectors as business groups and the hierarchy of the Church.”* Mexico and the United States in the oil controversy, 1917-1942, University of Texas Press, 1977, p.173.

para o fortalecimento do partido que governou o México sob o manto de uma *õditadura perfeita*²⁰⁷, pode-se afirmar que a nacionalização da indústria petrolífera livrou o México, nos primeiros anos de existência da então criada Petrõleos Mexicanos (*õPemexõ*), dos perigos de uma economia e política rentistas. Não que tal resultado tenha partido de uma opção política deliberada. Como resultado da expropriação, o corpo técnico e administrativo de alto escalão, em sua maioria formado por estrangeiros, deixou o país e as empresas expropriadas iniciaram um largo boicote em desfavor da exportação do petróleo mexicano além de dificultarem a oferta internacional de bens de capital à empresa mexicana.

A recém-criada Pemex enfrentou enormes desafios para se manter. Forças políticas determinavam a conservação dos salários em patamares altos enquanto fixavam o preço do petróleo em níveis bastante baixos como forma de subsidiar o crescimento industrial. Esse conjunto de fatores transformou o mercado de petróleo mexicano, que abandonou seu viés meramente exportador para tornar-se um importante financiador da indústria local.²⁰⁸ Em consequência, sem inclusive o intuito político de se consolidar o México como um grande país exportador, a empresa passou a investir mais no mercado de distribuição e vendas do que na atividade de exploração e produção de petróleo. O resultado final, em termos da relação fiscal entre empresa e governo, foi a necessidade de que este passasse a financiar aquela. De fato, em 1958 a Pemex havia acumulado um déficit de 215 milhões de pesos, sendo uma enorme parte decorrente de débitos tributários não pagos pela empresa.²⁰⁹

Claramente, não foram as rendas do petróleo diretamente responsáveis por garantir a concentração do poder político nas mãos do PRI, mas a estatização da produção petrolífera, combinada a uma crescente interdependência entre empresa e governo, foi, em grande parte, responsável por abafar possíveis oposições ao regime. Sem demarcar sua independência institucional com relação ao poder executivo, a Pemex funcionou como uma *longa manus* da presidência. Nos primeiros largos anos de sua existência, a empresa sustentou uma política de financiamento subsidiado da indústria mexicana e manteve a adesão obediente da massa trabalhadora. Deve-se ressaltar que essa dependência foi

²⁰⁷ Trata-se da denominação utilizada pelo escritor Mário Vargas Llosa para descrever a situação política mexicana quando de sua visita ao país na década de 90.

²⁰⁸ Em 1954 o então presidente da Pemex, Antonio Bermúdez, deixou clara essa alteração dos objetivos da empresa: *õMexico is not a major exporter of petroleum and it is not the national policy that it should ever become one. It is illusory, and would be harmful, to pretend that petroleum produced and exported in large quantities could become the factotum of Mexicoõs economy, or the panacea for Mexicoõs economic ills. Mexico does not even wish to be forced to export such an indispensable energy and chemical resourceõ.* Apud George PHILIP, *Oil and Politics in Latin America: Nationalist Movements and State Companies*, Cambridge University Press, 1982, p. 338.

²⁰⁹ *Ibidem*, p. 339.

do governo mexicano, como também no interesse do sindicato dos trabalhadores petroleiros. Por meio da Pemex o PRI atendia aos anseios da classe trabalhadora mais fortemente estruturada e economicamente relevante do México e, em troca, recebia o apoio político necessário a sua cômoda permanência no poder. As rendas advindas da exploração do petróleo nos primeiros anos de existência da Pemex, portanto, não financiaram diretamente o governo, mas ao enriquecerem a liderança sindical da mais bem organizada classe trabalhadora mexicana, protegeram o PRI de qualquer oposição daquele setor.²¹⁰

Foi apenas em 1974, mais de 35 anos após a nacionalização das empresas de petróleo, que o governo mexicano decide retomar investimentos de forma a restaurar o potencial exportador da produção de petróleo mexicana. A literatura especializada americana, em 1972, já publicava a respeito de potenciais descobertas feitas por técnicos da Pemex e em 1973, a alta dos preços do petróleo, alcançada pela articulação dos países exportadores associados à OPEP e à OPAEP, leva os países importadores, especialmente os Estados Unidos, a procurar outras fontes da matéria prima. Diante desse cenário favorável, o Congresso Mexicano autorizou a contração de empréstimos internacionais e dedicou 17% do orçamento federal de 1974 às atividades da Pemex relacionadas à exploração de petróleo.²¹¹

Em 1976 o investimento feito na empresa provou dar resultados ao se confirmar a existência de reservas de petróleo que colocavam o México dentre os principais países produtores do mundo. O momento desse anúncio não podia ter sido melhor para o PRI. O endividamento externo mexicano havia atingido níveis recordes e o investimento privado foi praticamente reduzido a zero. A crise econômica, que culminou com uma desvalorização do peso em quase 50%, agravava a polarização política então crescente no país. Quando o presidente Echeverría passou naquele ano o poder ao presidente López Portillo, além de pela primeira vez na história do PRI o número de eleitores ter sido menor do que o número de abstenções, havia rumores de que um golpe militar era praticamente inevitável.²¹²

²¹⁰ A legislação do petróleo adotada à época dava ao sindicato preferência de contratação em todas as licitações da Pemex. Tal estrutura era uma porta aberta à corrupção: o sindicato exercia a opção de preferência e, em seguida, subcontratava o serviço à empresa por si apadrinhada. Vide: *Ibidem*, p. 340.

²¹¹ Ognen STOJANOVSKI. Handcuffed: an assessment of Pemex's performance and strategy. In.: David VICTOR, David HULTS & Mark THURBER. *Oil and Governance: State-owned Enterprises and the World Energy Supply*. Cambridge University Press, 2012, p. 286-287.

²¹² Vide: George PHILIP, *Oil and Politics in Latin America: Nationalist Movements and State Companies*, Cambridge University Press, 1982, p. 358 e George GRAYSON, *The Politics of Mexican Oil*, University of Pittsburgh Press, 1980, p. 53.

Cantarell trouxeram esperanças de um rápido crescimento econômico e a promessa de melhoria na qualidade de vida de todo o povo mexicano. Mas o que acabou por não passar de mera promessa para a nação, traduziu-se em efetivo benefício para o PRI. Com o apoio dos sindicatos e da população em geral, o partido conseguiu, sustentado pelos recursos do petróleo, sobreviver às diversas crises econômicas das décadas de 80 e 90 até enfim sofrer sua primeira derrota política nas eleições intermediárias de 1997, quando enfim perdera a maioria de cadeiras no Congresso Nacional.

Mesmo com o colapso dos preços do petróleo no início da década de 80, o governo mexicano continuou apostando no viés exportador da Pemex e sustentando o seu orçamento fiscal nos resultados econômicos da empresa. Gradativamente, as receitas de petróleo foram adquirindo um papel central no orçamento do país até responderem por pelo menos um terço do orçamento mexicano, padrão que se repete até hoje.

A promessa de uma avalanche de recursos financeiros advindos da exploração do petróleo levou ao anúncio, por López Portillo, de um ambicioso plano de investimentos públicos a serem realizados ao longo de seu mandato. Os gastos governamentais aumentaram mais rápido do que os crescentes lucros da Pemex, a ponto de a empresa ter de sustentar não só seu crescimento, mas também o crescimento de uma parte do setor público, por meio de empréstimos internacionais.²¹³ A partir de então, a importância dos recursos de petróleo no orçamento federal não mais permitia que a condução da empresa no caminho pretendido pelo governo dependesse dos caprichos do sindicato dos trabalhadores. Deu-se início a um conjunto de reformas direcionadas à redução do poder do sindicato na gerência da empresa e ao aumento do poder do governo na fixação de suas prioridades.

Tendo em vista, contudo, a sustentação sindicalista do PRI, tais reformas foram muito mais lentas e restritas do que se mostrava necessário para garantir o crescimento ordenado da empresa. E, para piorar, confrontado com a opção entre investir para aumentar as chances de lucro no futuro e consumir imediatamente os recursos gerados, o governo escolheu a segunda opção. Como solução a seus dois problemas, o governo escolheu a única estratégia que ao mesmo tempo aumentaria sua participação nas rendas petrolíferas e submeteria a direção da Pemex aos sabores da política: aumentar a tributação sobre a empresa. Com o orçamento espremido por tributos e enormes custos operacionais, a Pemex

²¹³ Georg PHILIP. The political constraints on economic policy in post-1982 Mexico: the case of Pemex. In: *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 18, N. 1, 1999, p. 40.

custo mais baixo do que o que experimentava antes das descobertas de Cantarell, quando produzia pelo menos 15 vezes menos petróleo.²¹⁴

No que tange à interferência do governo, a relação entre a empresa pública e o Ministério da Fazenda tornou-se mais intensa do que a relação com qualquer outro Ministério, mesmo o Ministério de Energia, Minas e Petróleo, criado em 1982 justamente para controlar a produção de petróleo no México. É o Ministério da Fazenda que controla todas as decisões que de alguma forma influenciam a condição financeira da Pemex: fixa o preço do petróleo a ser cobrado internamente, propõe o nível de tributação sobre a empresa e define o conteúdo do planejamento fiscal que será submetido ao Congresso.²¹⁵

O grau de dependência da empresa com relação ao governo tem sido abertamente censurado pelo corpo técnico da Pemex em suas apresentações.²¹⁶ Embora algumas reformas em benefício da empresa tenham sido conquistadas no governo de Felipe Calderón em 2008, a avaliação política é de que tal custou ao seu partido a conservação de seu poder no Congresso Nacional nas eleições parciais de 2009. O PRI retomou a maioria das cadeiras legislativas após combater, junto ao partido de esquerda PRD, propostas de alteração constitucional que viriam a permitir investimentos privados na exploração e refino de petróleo, bem como diminuiriam alguns dos privilégios gozados pelo sindicato dos trabalhadores da indústria petroleira.²¹⁷

Dentre as principais reformas implantadas em 2008 estão a inclusão de 4 profissionais independentes no Conselho de Administração da Pemex, a permissão para emissão de títulos de crédito a serem oferecidos a pequenos investidores com a promessa de taxa de retorno equivalente à performance da Pemex e a diminuição da tributação de hidrocarbonetos de 79% para 71,5%.²¹⁸ Com a alteração da composição altamente politizada do antigo Conselho, espera-se injetar um maior nível de tecnicidade às decisões de cúpula da empresa; com a emissão de títulos públicos, espera-se criar um eficaz

²¹⁴ *Ibidem*, p. 43.

²¹⁵ Ognen STOJANOVSKI. Handcuffed: an assessment of Pemex's performance and strategy. In.: David VICTOR, David HULTS & Mark THURBER. *Oil and Governance: State-owned Enterprises and the World Energy Supply*. Cambridge University Press, 2012, p. 296.

²¹⁶ Veja-se, por exemplo, a seguinte apresentação feita em março de 2012, em que se afirma que a empresa não tem feito investimentos de acordo com a oportunidade em que estes se apresentam, mas sim em função de necessidades fiscais: http://www.ri.pemex.com/files/content/Institute%20Americas_120328_e.pdf Acesso em 30 de setembro de 2012.

²¹⁷ Ognen STOJANOVSKI. Handcuffed: an assessment of Pemex's performance and strategy. In.: David VICTOR, David HULTS & Mark THURBER. *Oil and Governance: State-owned Enterprises and the World Energy Supply*. Cambridge University Press, 2012, p. 320.

²¹⁸ Peter HARTLEY & Kenneth MEDLOCK, The Revenue Efficiency of Pemex: a Comparative Approach. In: *The Future of Oil in Mexico*, The James A. Baker III Institute for Public Policy of Rice University. 2011, p. 18.

pulverizado e alheio ao governo, estaria menos sujeito à possível cooptação; e, por fim, a redução da tributação permitirá que a empresa possua maiores recursos para investir na exploração de petróleo.

Para além das reformas na lei de petróleo, o governo de Felipe Calderón também conseguiu emplacar uma branda reforma fiscal.²¹⁹ Embora os recursos advindos da exploração de petróleo tenham continuado a compor os cofres públicos a uma taxa de 30 a 40% do orçamento federal, o fato é que a instabilidade de tais receitas, o endividamento externo mexicano e a aproximada exaustão das reservas de Cantarell, pelo menos na visão do governo Calderón e da maioria do Congresso, não garantiriam ao Estado mexicano os recursos necessários para financiamento dos seus programas de governo.

Por mais que a aprovação de reformas fiscais pautadas no aumento da carga tributária pareça demonstrar a intenção de se livrar o orçamento mexicano de uma faceta rentista, a verdade é que muitas críticas apontam para a ineficácia ou mesmo irrelevância dessas reformas. A constatação nacional é de que o orçamento mexicano continuou dependente das receitas petrolíferas que, ao invés de recrudescerem, como apregoado no período de negociação das reformas legislativas, experimentaram um largo crescimento nos últimos anos.²²⁰ Esse crescimento parcialmente inesperado das rendas de petróleo combinado com o anúncio do possível descobrimento de novos campos de exploração²²¹ abriu espaço para que se substituísse a discussão sobre a ôdespetrolizaçãoo da base fiscal mexicana por discussões sobre as possíveis reformas do setor energético. Reformas essas que devem propiciar o nível de produção da Pemex de forma que a empresa continue garantindo a arrecadação das elevadas receitas petrolíferas sobre as quais o orçamento mexicano largamente se sustenta.²²²

²¹⁹ Sobre as alterações tributárias introduzidas por Calderón, vide: Eric MAGAR & Vidal ROMERO. MÉXICO: Reformas pese a un gobierno dividido. In: *Revista de ciencia política (Santiago)*, Vol. 28, n.1, 2008, p. 265-285; Pamela STARR. Neither Populism nor the Rule of Law: The Future of Market Reform in Mexico, In: *Law & Business Review of the Americas*, Vol. 15, 2009, 127-152 e Duncan WOOD. The Administration of Decline: Mexico's Looming Oil Crisis, In: *Law & Business Review of the Americas*, Vol. 16, 2010, p. 855-872.

²²⁰ Trata-se de estudo produzido pelo Centro de Estudos de Finanzas Públicas da Câmara dos Deputados do México, disponível em <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2012/julio/notacefp0462012.pdf>, acesso em 3 de outubro de 2012.

²²¹ Trata-se, especialmente, do descobrimento em águas profundas na região de Perdido finalmente confirmado em 29 de agosto de 2012 pelo presidente Calderón.

²²² Sobre a necessidade de reformas estruturais no setor petrolífero mexicano, vide: Ognen STOJANOVSKI. Handcuffed: an assessment of Pemex's performance and strategy. In.: David VICTOR, David HULTS & Mark THURBER. *Oil and Governance: State-owned Enterprises and the World Energy Supply*. Cambridge University Press, 2012 e Roberto GUTIÉRREZ. Los costos ex post de la reforma energética: una evaluación anticipada del sexenio de Felipe Calderón In: *Revista Análisis Económico*, Vol. 26, n. 63, 2011, p. 215-245.

e no centro dos debates da recente disputa presidencial no México. Falsas e genuínas polarizações entre os candidatos recaíram sobre a remodelagem ou privatização do setor, a ampliação dos investimentos públicos ou atração de investimentos privados e sobre o fortalecimento ou controle do sindicato de trabalhadores petroleiros. Após vencer as eleições presidenciais de 2012, o PRI retorna ao poder anunciando suas intenções de modernizar a legislação petrolífera mexicana. Embora tenha resistido às iniciativas de abertura do setor à iniciativa privada em 2008, o PRI, por meio das declarações do recém eleito presidente Peña Nieto, vem afirmando que pretende utilizar-se desse recurso para viabilizar as novas descobertas. A Pemex, sem dispor da tecnologia ou sequer da capacidade gerencial necessária ao desenvolvimento dos projetos de exploração, é incapaz de transformar o petróleo em receitas estatais.²²³

É no mínimo improvável que essa anunciada reestruturação do setor petrolífero mexicano tenha por trás outros objetivos que não a mera garantia da continuidade de recursos orçamentários para o Estado. Não seria a primeira vez que o México aposta nas rendas petrolíferas como uma alternativa fiscal de longo prazo. A nacionalização das empresas produtoras de petróleo em 1938 colocou o setor no centro dos debates políticos, mas isso a partir de sua faceta social e não especificamente por seu caráter rentista. A nacionalização fortaleceu os representantes sindicais da classe petroleira e os aproximou do autoritário PRI ao mesmo tempo em que reverteu o caráter exportador e gerador de receita governamental da exploração de petróleo. Definitivamente não se pode dizer que o nacionalismo que levou à consolidação da Pemex tenha feito do México um país sustentado pela economia petrolífera. Mas com as descobertas de Cantarell em 1976 e a partir do governo de López Portillo se passou a ver o petróleo como uma importante fonte de receita fiscal, o que contribuiu para prolongar a extensão da ditadura perfeita do PRI e continua mantendo pelo menos um terço dos gastos governamentais.

Venezuela

A nacionalização das empresas exploradoras de petróleo na Venezuela parte de um contexto absolutamente diferente e produz resultados distintos quando comparados com a história da nacionalização da indústria no México. A começar por seu tardar, a

²²³ Ognen STOJANOVSKI. Handcuffed: an assessment of Pemex's performance and strategy. In.: David VICTOR, David HULTS & Mark THURBER. *Oil and Governance: State-owned Enterprises and the World Energy Supply*. Cambridge University Press, 2012, p. 313 a 318.

e apenas em 1976, sendo realizada em clima de razoável cooperação entre governo e empresas. E no que tange aos seus resultados, verifica-se que, no fundo, a nacionalização não alterou o viés exportador e rentista característicos da exploração empreendida no país desde seus primórdios.

No discurso endereçado ao Senado por ocasião do projeto de lei que nacionalizaria as empresas produtoras de petróleo na Venezuela, o então senador honorário Rómulo Betancourt tentou responder o por que o Estado deveria passar a exercer o controle da produção e venda de petróleo quando, naquele momento, 90 por cento dos seus recursos orçamentários advêm dessa indústria, que também responde por 40 por cento do produto interno bruto venezuelano e, ademais, fornece quase 95 por cento das reservas cambiais do país?²²⁴

De fato, nos idos da década de 70, praticamente toda a Venezuela já havia se beneficiado em algum grau da indústria de petróleo e, conseqüentemente, poucos ousavam advogar qualquer pretensão que pudesse vir a lesar essa fabulosa fonte de riqueza. Passo a passo, a árdua tarefa de consolidação política venezuelana foi se transformando na habilidade de se comprar um apoio sólido com os recursos gerados a partir da exploração petrolífera. O General Gómez comprou a aliança do exército e da elite política, o que lhe permitiu governar sem grandes ameaças por longos 27 anos. No período entre ditaduras, a acomodação de uma crescente e politicamente ameaçadora classe média urbana é realizada pela acentuada criação de empregos públicos, que de 7.000 cargos em 1935 passou a comportar 47.000 cargos em 1941. Durante o breve governo da junta revolucionária de 1945 a 1948, recursos do petróleo foram sistematicamente distribuídos a sindicatos (especialmente o dos trabalhadores da indústria petrolífera) e ao futuro eleitorado rural por meio de empréstimos. Pérez Jiménez retomou a prática de utilização dos recursos do petróleo para financiar o aparato repressor do Estado e para beneficiar seus aliados políticos.²²⁵

Quando Rómulo Betancourt e o AD retomam o poder e estabelecem a democracia como regime de governo a ser seguido na Venezuela, a tendência de petrolização da política não é revertida. O partido houvera aprendido as lições fundamentais à sobrevivência na Venezuela. Deveria responder satisfatoriamente aos anseios salariais e estruturais do corpo militar, reconhecer os direitos de propriedade da elite agrária e os

²²⁴ Rómulo BETANCOURT. *Venezuela's Oil*. George Allen & Unwin Publishers, 1978, p. 42.

²²⁵ George PHILIP, *Oil and Politics in Latin America: Nationalist Movements and State Companies*, Cambridge University Press, 1982, p. 293.

is da elite urbana (o que quer dizer baixa tributação e baixos salários) e garantir que o peso dos programas governamentais não fosse suportado pelo setor privado interno, mas sim pelas multinacionais produtoras de petróleo.²²⁶

Por outro lado, a assimilação do fato de que os recursos orçamentários e a estabilidade política dependiam e continuariam dependendo no futuro da atividade petrolífera, forçou o governo democrático a agir de forma mais estratégica e menos belicosa no que se refere às empresas estrangeiras. Entre 1959 e 1969 não foram majorados os tributos e não se apresentaram propostas efetivas de nacionalização da indústria. O aumento da participação governamental foi feito apenas sob o comando do governo interino de 1958 e quando a queda de produção petrolífera na Venezuela e a redução do preço do barril no mercado internacional começaram a afetar gravemente os cofres do governo, um acordo fechado em 1966 entre o presidente Raúl Leoni, também do AD, e as empresas produtoras evitou a majoração tributária em troca do reconhecimento e pagamento imediato pelas empresas de uma suposta dívida de 155 milhões de dólares.²²⁷

Não que o governo tenha sucumbido aos interesses da indústria. A desaceleração da produção petrolífera venezuelana poderia ter sido contornada com o corte de tributos ou com a oferta de novos campos exploratórios, mas o governo preferiu ater-se a uma política conservacionista e, ao mesmo tempo, buscar construir uma aliança internacional, por meio da OPEP²²⁸, que garantisse aos Estados produtores a estabilidade dos preços e da produção.²²⁹ Por um longo período, contudo, a produção venezuelana e a arrecadação estatal continuaram caindo, não só porque falharam os mecanismos de coordenação entre os países produtores de petróleo, mas também porque novas descobertas no Oriente Médio e na África trouxeram o mercado mundial a um novo nível de excesso de oferta.²³⁰

Em 1970, o desequilíbrio orçamentário assustava de tal forma o governo venezuelano que o Ministro das Finanças do presidente Rafael Caldera, partidário do

²²⁶ Edwin LIEUWIN. *The Politics of Energy in Venezuela*. In: John D. WIRTH (Org.) *Latin American Oil Companies and the Politics of Energy*, University of Nebraska Press, 1985, p. 205.

²²⁷ George PHILIP, *Oil and Politics in Latin America: Nationalist Movements and State Companies*, Cambridge University Press, 1982, p. 301.

²²⁸ A OPEP foi criada em setembro de 1960 por representantes do Iran, Iraque, Kuwait, Arábia Saudita e Venezuela, com os objetivos estipulados no art. 2º de sua Resolução, de coordenar e unificar as políticas petrolíferas dos países membros de forma a eliminar flutuações desnecessárias de preços e garantir-lhes uma receita segura e constante. A respeito da liderança venezuelana, por meio do então Ministro do Petróleo, Juan Pablo Pérez Alfonso, vide: Daniel YERGIN, *The Prize: The Epic Quest for Oil, Money & Power*. New York: Free Press, 2008, p. 510 a 523.

²²⁹ George PHILIP, *Oil and Politics in Latin America: Nationalist Movements and State Companies*, Cambridge University Press, 1982, p. 294 a 299.

²³⁰ Edwin LIEUWIN. *The Politics of Energy in Venezuela*. In: John D. WIRTH (Org.) *Latin American Oil Companies and the Politics of Energy*, University of Nebraska Press, 1985, p. 208.

primeira vez na história uma legislação que aumentaria a tributação doméstica. O Congresso não permitiu. Sob a condução dos deputados do partido de oposição, o AD,²³¹ substituiu-se a proposta de tributação doméstica pelo aumento de 52 para 60% do tributo incidente sobre o lucro das empresas de petróleo. O receio de que tal opção legislativa levaria a uma redução ainda maior da produção petrolífera venezuelana foi rapidamente esquecido quando outros países produtores seguiram surpreendentemente a mesma tendência.

O crescimento da arrecadação na Venezuela foi imediato, e os desdobramentos dessa nova legislação contribuíram para um segundo e inesperado aumento de receitas. O sucesso da coordenação internacional conseguiu que o preço do barril saísse do absoluto controle do cartel das grandes empresas e passasse, pelo menos até certa parte, ao governo dos países produtores. Os efeitos da estratégia de elevação conjunta das tarifas tributárias sobre o petróleo foram tão instantâneos que encorajaram a utilização de uma nova ação concertada em 1973. Dessa vez os países árabes produtores de petróleo, reunidos sob a OPAEP, decidiram reduzir seus patamares de produção como retaliação contra o apoio dos Estados Unidos, Europa Ocidental e Japão ao governo de Israel na chamada guerra de Yom Kippur travada contra o Egito e a Síria.²³²

O reflexo dessa conjuntura no orçamento venezuelano ganhou proporções colossais. As empresas aumentaram a produção, o preço do petróleo quadruplicou e, como reflexo, as receitas fiscais que somavam 1,5 bilhão de dólares em 1970 passaram para 10 bilhões de dólares em 1974.²³³ Não é à toa que quando o novo presidente Carlos Andrés Pérez toma posse, sua impressão é a de que não haveria amarras para que ele e seus aliados políticos conseguissem mudar o mundo.²³⁴ E então, como era de se esperar, confrontado com as opções de esterilizar essa imprevista avalanche de recursos para uso futuro ou tirar proveito da bonança no presente, o presidente Pérez escolhe a segunda opção, colocando em prática seus planos para uma *Grande Venezuela*.²³⁵

²³¹ Dentre eles o antigo Ministro do Petróleo, Juan Pablo Pérez Alfonso, que não só manteve seu interesse sobre questões petrolíferas, como manteve também boas e estratégicas conexões internacionais. George PHILIP, *Oil and Politics in Latin America: Nationalist Movements and State Companies*, Cambridge University Press, 1982, p. 303.

²³² Sobre a influência da ação da OPEC em 1970 sobre o embargo de 1973, vide: Mohammed AHRARI. OPEC and the allocation of oil: an analysis of the Arab oil embargo. In: *Studies in Comparative International Development*, Vol. 14, 1, 1979, p. 9-21.

²³³ LIEUWIN. The Politics of Energy in Venezuela. In: John D. WIRTH (Org.) *Latin American Oil Companies and the Politics of Energy*, University of Nebraska Press, 1985, p. 211.

²³⁴ Terry Lynn KARL. *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States*. University of California Press, 1997, p. 71.

²³⁵ *Ibidem*, p. 119.

e arrecadação de recursos petrolíferos e um ainda maior gasto governamental, completamente oposto ao contexto da nacionalização mexicana, portanto, que se passa o episódio da nacionalização das empresas produtoras na Venezuela. Isso explica a razão pela qual, diferentemente do que ocorrera nos demais países latino-americanos, a nacionalização venezuelana não foi acompanhada de um grande apoio popular nacionalista.²³⁶ Tendo reconhecido a importância da saúde da indústria petrolífera para a tranquilidade financeira do governo e cientes da reduzida capacidade técnica e tecnológica nacional, o presidente e seus aliados do AD estrategicamente preferiram não sobre-explorar a decisão de estatizar as empresas produtoras. Uma grande comoção popular poderia acabar inviabilizando a continuidade da exploração ao aumentar a possibilidade de rejeição do texto do artigo 5º do projeto de lei. Esse polêmico artigo permitiria que a nova estatal contratasse empresas estrangeiras, com a permissão do Congresso, para a execução de atividades relacionadas à extração do petróleo.²³⁷

Como previa o governo, o referido artigo foi, de fato, duramente contestado no Congresso e a importante lei de nacionalização acabou passando apenas com o apoio de uma pequena maioria formada pelo AD e seu arqui-rival partido de direita, sendo rejeitada por todos os demais congressistas.²³⁸ Foi essa norma, contudo, que determinou a absoluta tranquilidade da transação no que diz respeito às empresas. O prazo para exploração de suas concessões ainda se prolongaria por mais 9 anos, mas os benefícios do exercício desse direito eram largamente suplantados pela perspectiva do recebimento de uma boa indenização somada à possibilidade de prestar serviços à nova estatal. Antecipando o fim do prazo de concessão, as empresas já haviam diminuído drasticamente o investimento na produção venezuelana de modo que o valor escriturado de seu capital, a partir do qual se calcularia o valor das indenizações, era certamente maior do que seu valor de mercado. Por outro lado, a receita advinda da prestação de serviços alcançaria praticamente o mesmo nível dos lucros então praticados pela indústria, sem que esta tivesse que continuar a lidar com os problemas de um crônico antagonismo face ao Governo, com as difíceis

²³⁶ George PHILIP, *Oil and Politics in Latin America: Nationalist Movements and State Companies*, Cambridge University Press, 1982, p. 306.

²³⁷ Nesse sentido é a observação do então Ministro do Petróleo da Venezuela, Valentin Hernandez: *õI consider it is much better for the country not to have nationalized heroically because that would not have allowed the oil industry, when nationalized, to continue to bring in the income which the country requires for its development plansõ*. Apud George PHILIP, *Oil and Politics in Latin America: Nationalist Movements and State Companies*, Cambridge University Press, 1982, p. 307-308.

²³⁸ Terry Lynn KARL. *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States*. University of California Press, 1997, p. 153.

de tributação e com a crescente militância dos trabalhadores.²³⁹

Não se deve sucumbir, contudo, à fácil conclusão de que o processo de nacionalização na Venezuela terminou com a vitória das empresas e a derrota do governo. A nova legislação não só permitiu que as empresas continuassem lucrando, mas também garantiu a continuidade do fluxo orçamentário governamental. Se a nova estatal dependesse apenas do capital, da tecnologia e da mão de obra nacionais em sua fase inicial de operação, é muito provável que não conseguisse modernizar sua planta industrial ó já bastante sucateada em razão da falta de investimentos por parte das multinacionais ó iniciar explorações por novas reservas e, mais importante, manter o nível de receitas públicas do país.²⁴⁰ O risco de se ter adotado outra configuração para a nacionalização fica patente quando se considera que mais de 85% das rendas orçamentárias venezuelanas em 1976, primeiro ano de funcionamento da indústria estatizada, procedeu da exploração do petróleo.²⁴¹

Ainda que a narrativa histórica da nacionalização venezuelana sugira que no fundo todo processo não passou de mera retórica, na medida em que todos os atores envolvidos parecem ter permanecido exatamente na mesma posição de barganha que possuíam antes da alteração legislativa,²⁴² não se pode deixar de apontar que houve a intenção genuína de se garantir a profissionalização da mão-de-obra doméstica e de se tornar a recém criada Petroleos de Venezuela S.A. (õPDVSAõ) uma empresa independente e genuinamente nacional.²⁴³

Na estruturação da estatal, o governo preocupou-se em garantir a autonomia financeira e administrativa da empresa a fim de que ela não sofresse os perigos de uma exagerada interferência política. O orçamento da PDVSA foi separado do orçamento nacional, seus diretores e presidente foram escolhidos de forma apolítica dentre servidores públicos de renomada habilidade gerencial e técnica, e 10% das rendas de exportação foram dedicadas a um fundo de desenvolvimento sob o controle e para o uso da

²³⁹ Edwin LIEUWIN. *The Politics of Energy in Venezuela*. In: John D. WIRTH (Org.) *Latin American Oil Companies and the Politics of Energy*, University of Nebraska Press, 1985, p. 213.

²⁴⁰ *Ibidem*, p. 216.

²⁴¹ Terry Lynn KARL. *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States*. University of California Press, 1997, p. 140.

²⁴² Essa é a leitura feita pela PDVSA, conforme se verifica da explicação divulgada em sua página eletrônica: http://www.pdvsa.com/index.php?tpl=interface.sp/design/readmenuhist.tpl.html&newsid_obj_id=104&newsid_temas=13, acesso em 7 de outubro de 2012.

²⁴³ Edwin LIEUWIN. *The Politics of Energy in Venezuela*. In: John D. WIRTH (Org.) *Latin American Oil Companies and the Politics of Energy*, University of Nebraska Press, 1985, p. 217.

a PDVSA cresceu, gerou recursos orçamentários, desenvolveu tecnologia própria²⁴⁵ e, na década de 80, iniciou um audacioso plano de expansão internacional.²⁴⁶

O gerenciamento dos recursos petrolíferos pelo governo de Carlos Andrés Pérez, contudo, não seguiu o mesmo próspero caminho. Embora durante seu mandato a indústria do petróleo tenha gerado receitas orçamentárias maiores do que a soma do orçamento de todos os governos anteriores,²⁴⁷ seus planos de construir uma Venezuela industrializada e desenvolvida haviam claramente fracassado. A ausência de planejamento, o desperdício, a enorme corrupção e o caos financeiro levaram a uma rápida inflação, a um crescente endividamento público e ao aumento da desigualdade social. Como consequência, o resultado político dos planos de construção da *Grande Venezuela* não foi outro senão a humilhante derrota do AD nas eleições para a Presidência da República e, pela primeira vez desde 1958, a perda de sua posição majoritária no Congresso.²⁴⁸

O mandato do então presidente eleito Luis Herrera Campíns foi surpreendido por mais um inesperado choque do preço do barril de petróleo. Em resposta à revolução iraniana que depôs o Xá Reza Pahlevi, o preço do barril em 1979 mais do que dobrou e as exportações venezuelanas também experimentaram um sensível acréscimo. Com um orçamento razoavelmente inflado, o presidente deu início a uma série de projetos sociais

²⁴⁴ De acordo com Gustavo Coronel, membro do primeiro Conselho Diretor da PDVSA, a nacionalização venezuelana deixou espaço para a formação de uma empresa estatal politicamente autônoma. Vide: Gustavo CORONEL. *The Nationalization of the Venezuelan Oil Industry. From Technocratic Success to Political Failure*. Lexington Books, 1983, p. 82 e 83.

²⁴⁵ Dentre as mais festejadas tecnologias destaca-se a chamada *orimulsão*, desenvolvida em meados da década de 80 pelo centro de pesquisas venezuelano INTEVEP, que consistia em uma mistura de água e petróleo extrapesado da região do Orinoco, viabilizando sua utilização como combustível. O projeto de exploração comercial da orimulsão foi descontinuado em 2003 sob o argumento de que sua produção gerava menos recursos fiscais ao governo do que a simples venda de petróleo extrapesado. Vide: Bernard MOMMER. *El mito de la orimulsión - la valorización del crudo extrapesado de la Faja Petrolífera del Orinoco*. Venezuela: Ministério de Energia e Minas, 2004.

²⁴⁶ Em 1982, a PDVSA iniciou seu primeiro projeto de expansão internacional com a aquisição de uma refinaria na Alemanha. Em 1985, adquiriu participações em refinarias na Bélgica, Suécia, Grã-Bretanha e nos Estados Unidos. Em 1986 a empresa comprou metade das ações da distribuidora americana CITGO consolidando-se como única proprietária em 1990. Vide: David HULTS. *Petróleos de Venezuela, S.A. (PDVSA): from independence to subservience*. In.: David VICTOR, David HULTS & Mark THURBER. *Oil and Governance: State-owned Enterprises and the World Energy Supply*. Cambridge University Press, 2012, p. 427-428.

²⁴⁷ Ao somar-se o orçamento venezuelano acumulado desde o começo do governo de Gómez, em 1917, até o fim do governo de Rafael Caldera, em 1973, obtém-se a cifra de \$100.356, enquanto o orçamento venezuelano entre 1974 a 1979, durante o mandato de Carlos Andrés Pérez, o orçamento alcançou \$148.640. Vide: Terry Lynn KARL. *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States*. University of California Press, 1997, p. 117.

²⁴⁸ Edwin LIEUWIN. *The Politics of Energy in Venezuela*. In: John D. WIRTH (Org.) *Latin American Oil Companies and the Politics of Energy*, University of Nebraska Press, 1985, p. 218 e 219.

de gastos do governo.²⁴⁹ O problema é que logo no ano seguinte, a combinação entre a redução da demanda e o aumento da oferta do petróleo empurra os preços para um novo diminuto patamar.²⁵⁰ Subitamente desprovido de recursos advindos da exploração petrolífera, Herrera Campíns, ao invés de reduzir os gastos públicos ou aumentar a tributação, escolhe socorrer-se de empréstimos internacionais para financiar seus projetos. Nessa toada, não demorou muito para que o presidente, pressionado por uma enorme recessão financeira em 1982, determinasse ao Banco Central que utilizasse os valores investidos no fundo de investimentos da PDVSA para financiar os gastos correntes do orçamento nacional.²⁵¹

O preço do petróleo manteve-se insistentemente baixo por mais duas décadas, o que ajudou a desestimular a proposição de políticas que de alguma forma tentassem capturar mais receitas da PDVSA para remediar a crise fiscal que assolava o país. Tanto é que na década de 80 e início de 90, embora o orçamento venezuelano estivesse severamente comprometido, a PDVSA conseguiu manter a salvo recursos suficientes para expandir sua atividade no exterior.²⁵² É claro que tal sucesso comercial só foi possível em razão da enorme dissociação da empresa do ambiente político da época. Esse distanciamento foi, paradoxalmente, um fruto da nacionalização da indústria petrolífera, já que a partir de sua consolidação, entendeu-se não ser mais necessário construir uma política própria de governo que fixasse as diretrizes da exploração do petróleo. Uma equivocada intuição institucional levava a crer que os interesses da empresa exploradora sempre coincidiriam com os interesses de seu único proprietário, no caso, o Estado venezuelano. Nesse cenário, o Ministério de Minas e Energia perdeu sua antiga centralidade na definição das políticas exploratórias e fiscais da indústria petrolífera ocupando a própria PDVSA essa posição de destaque.

²⁴⁹ Os gastos correntes do governo venezuelano subiram de cerca de 10.000 milhões de dólares em 1979 para 19.680 milhões em 1981, permanecendo nesse patamar até o final do governo de Herrera Campíns. Vide tabela em Terry Lynn KARL. *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States*. University of California Press, 1997, p. 167.

²⁵⁰ A demanda de petróleo dos países não-comunistas diminuiu de 51 milhões de barris por dia em 1979 para 46 milhões em 1981, sendo que grande parte dessa redução pode ser atribuída ao fato de que parte do mercado americano migrou para o uso do carvão. No que tange à oferta, o petróleo extraído no México, no Alaska e no Mar do Norte tomou cerca de 20% do mercado antes abastecido por países-membro da OPEP. Vide: Edwin LIEUWIN. *The Politics of Energy in Venezuela*. In: John D. WIRTH (Org.) *Latin American Oil Companies and the Politics of Energy*, University of Nebraska Press, 1985, p. 219.

²⁵¹ Terry Lynn KARL. *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States*. University of California Press, 1997, p. 176.

²⁵² A respeito da evolução do investimento internacional da PDVSA, vide: César BAENA. *The Internationalization strategy of PDVSA: a policy-making analysis*. In: <http://www.ceri-sciences-po.org/archive/novemb99/baena.pdf>, acesso em 8 de outubro de 2012.

atal independente e formuladora das próprias políticas públicas, de um Estado fraco e endividado e de um ambiente internacional dominado pela cartilha neoliberal do FMI e do Banco Mundial levou, na década de 90, à chamada política de *Apertura Petrolera*. Por meio dessa iniciativa a Venezuela abriu novamente suas reservas à exploração pelo capital estrangeiro e, ainda, iniciou um processo de reversão do caráter eminentemente rentista que caracterizava a política do país desde quando se iniciou a exploração comercial do petróleo na longínqua era ditatorial do General Gómez.

A nova fase de exploração foi conduzida pela PDVSA evitando-se estratégias que envolvessem alterações legislativas. Tinha-se a convicção de que dificilmente o Congresso Nacional teria abandonado seu posicionamento nacionalista e sobretudo rentista, o que elevava consideravelmente os riscos de reprovação da nova política que se almejava implementar. A reabertura do mercado foi realizada, portanto, apenas com o aval da Suprema Corte (que interpretando a evolução da regulamentação concluiu que uma lei de 1971, que impedia a exploração petrolífera por capital estrangeiro, havia sido revogada pelo já comentado artigo 5º da lei de nacionalização) e do capturado Ministério das Minas e Energia (que após sua concordância aos modelos de contrato de concessão e de contratação de serviços operacionais que seriam usados pela PDVSA nas licitações).²⁵³

Adotada em diferentes rodadas desde o início dos anos 90, a Abertura Petroleira concedeu ao capital estrangeiro os direitos de exploração de diversos projetos prometendo-lhes os benefícios de baixos níveis de imposição fiscal e seguros caminhos para resolução de eventuais disputas com o governo. Tanto as empresas que participaram dos investimentos na exploração do petróleo extra-pesado da região do Orinoco como aquelas que entraram em acordos operacionais com a PDVSA para exploração de poços antigos e pouco produtivos ficaram sujeitas ao percentual de imposto de renda corporativo praticado para atividades não-petrolíferas, ou seja, na casa dos 30 e não dos 70%.²⁵⁴ Quanto à

²⁵³ Vide: Bernard MOMMER. The New Governance of Venezuelan Oil. In: *Oxford Institute for Energy Studies*, 1998, p. 40-45.

²⁵⁴ Um largo exercício interpretativo foi necessário para que os níveis de tributação fossem ajustados sem necessidade de alteração legislativa. No caso da exploração de Orinoco, a PDVSA inseriu nos contratos de concessão a lógica de que o petróleo extra-pesado daquela região, por demandar um complexo e caro processo de refino para que se torne comercializável, não deve ser considerado hidrocarboneto para fins de aplicação da legislação tributária específica. No que tange à exploração dos antigos poços venezuelanos, interpretou-se que as empresas seriam pagas com uma taxa fixa pelos serviços prestados e não com base no preço internacional do petróleo, o que também afastaria a legislação de hidrocarbonetos. Para uma visão crítica de ambas interpretações vide Bernard MOMMER. El mito de la orimulsión - la valorización del crudo extrapesado de la Faja Petrolífera del Orinoco. Venezuela: Ministério de Energia e Minas, 2004 e Bernard MOMMER. The New Governance of Venezuelan Oil. In: *Oxford Institute for Energy Studies*, 1998, p. 44.

os previam o recurso à arbitragem internacional em lugar da utilização do sistema jurídico venezuelano.

Que os contratos firmados sob a política da Abertura Petroleira conseguiram atrair investimentos estrangeiros à Venezuela é inegável: o montante de \$619 milhões acumulados em 1995 passou a \$4,4 bilhões em 1999.²⁵⁵ Mais uma vez, contudo, assim como ao final da década de 70, o descompasso entre o sucesso da PDVSA e o fracasso do governo venezuelano era latente. Em 1992 o então Presidente Carlos Andrés Pérez, no seu segundo mandato, foi vítima de duas tentativas de golpe militar lideradas pelo então tenente-coronel Hugo Chávez. Mesmo tendo conseguido abafar tais golpes, o presidente Pérez não chegou ao fim do seu mandato, já que em 1993 o Congresso aprovou seu impeachment em vista das sérias acusações de seu envolvimento em escandalosos casos de corrupção. O segundo mandato de Rafael Caldera, entre 1994 e 1999, tampouco experimentou melhor sorte. A quebra dos bancos, o aumento galopante dos preços e o empobrecimento da população acabaram por destruir os últimos resquícios da confiança que a população dedicava aos personagens e aos partidos que protagonizaram a inesperada democracia venezuelana da segunda metade do século XX.

O resultado das eleições de 1998 corroborou o absoluto desgaste dos tradicionais partidos AD e COPEI. Com 56% dos votos, Hugo Chávez, concorrendo pelo recém criado partido Movimento Quinta República (MVR), é eleito presidente no lugar de Henrique Salas, que concorria com o apoio daqueles dois tradicionais partidos. Reconhece-se que mais do que as promessas feitas em campanha, o que mais pesou para a vitória de Chávez foi a enorme rejeição da população aos tradicionais AD e COPEI.²⁵⁶ Tanto é que no início de seu mandato, Chávez não se volta aos problemas econômicos e sociais que aplacavam a Venezuela. Seus primeiros passos são direcionados à remodelagem do sistema político, com a redação de uma nova Constituição que fosse capaz de enterrar a então chamada *partidocracia* que, conforme alegava, desgovernara e empobrecera o país. A nova Constituição de 1999 redesenhou as instituições venezuelanas de forma a substituir as prerrogativas partidárias pela autoridade do presidente.

²⁵⁵ David HULTS. *Petróleos de Venezuela, S.A. (PDVSA): from independence to subservience*. In.: David VICTOR, David HULTS & Mark THURBER. *Oil and Governance: State-owned Enterprises and the World Energy Supply*. Cambridge University Press, 2012, p. 430.

²⁵⁶ Vide: Javier CORRALES & Michael PENFOLD. *Dragon in the Tropics: Hugo Chávez and the Political Economy of Revolution in Venezuela*. Washington: Brookings Institution Press, 2010, p. 17 e Bernard MOMMER. *Subversive Oil*. In: Steve ELLNER & Daniel HELLINGER. *Venezuelan Politics in the Chávez Era: Class, Polarization, and Conflict*. Londres: Lynne Rienner Publishers, 2003, p. 139.

constitucionais de Chávez e seu cada vez maior uso indiscriminado levaram a elite burocrática da PDVSA a tomar medidas extremas.²⁵⁷ Receosos de perderem sua autonomia frente ao governo, os trabalhadores petroleiros insuflaram as empresas venezuelanas a iniciarem uma espécie de greve geral em dezembro de 2002. Ao invés de negociar com os grevistas, Chávez preferiu responder com repressão. Demitiu cerca de 18 mil empregados da PDVSA, especialmente a alta e média administração, e determinou que os militares assumissem as rédeas da empresa, sem voltar atrás mesmo diante da brusca queda de produção que de 3,3 milhões de barris por dia em novembro de 2002 chegou a 700 mil barris diários em janeiro de 2003.²⁵⁸

Quando a greve recrudescceu, Chávez apontou novos membros para a diretoria da empresa e unificou o seu controle com o Ministério de Energia e Minas. Foram os primeiros passos para reverter o que se denunciava à época como o completo estranhamento da estatal petrolífera frente ao governo venezuelano.²⁵⁹ A segunda importante intervenção do presidente na empresa ocorre ao final de 2003, momento em que a oposição começa a recolher assinaturas para um plebiscito a respeito do impeachment de Chávez e quando os preços do petróleo dão os primeiros sinais de acréscimo. Dessa vez, acrescenta-se às obrigações da empresa a função de financiar e administrar uma gama de programas sociais, conhecidos como as *misiones bolivarianas*.²⁶⁰

Aos poucos os contratos firmados na *Apertura Petrolera* passaram a ser alvo do governo. Primeiro, se readequou a tarifa de royalties ao montante estipulado na Lei do Petróleo de 1943, que vigorava quando da assinatura dos contratos; em seguida, o Estado passou a cobrar débitos retroativos sob o argumento de que as empresas estavam produzindo mais petróleo do que o estipulado contratualmente; e, em 2007, o governou

²⁵⁷ Em 2001 Chávez obteve autorização da Assembléia Nacional para legislar por decreto a respeito de uma enorme variedade de temas. Em um único dia de novembro daquele ano Chávez adotou não menos do que 49 leis, poucas das quais haviam sido objeto de discussão prévia com quaisquer representantes de organizações sociais, empresárias ou trabalhistas. *Ibidem*, p. 21.

²⁵⁸ David HULTS. Petróleos de Venezuela, S.A. (PDVSA): from independence to subservience. In.: David VICTOR, David HULTS & Mark THURBER. *Oil and Governance: State-owned Enterprises and the World Energy Supply*. Cambridge University Press, 2012, p. 433.

²⁵⁹ Bernard MOMMER qualificou a condição da empresa ao final dos anos 90 como um verdadeiro Estado dentro de um Estado. Vide: Bernard MOMMER. *Subversive Oil*. In: Steve ELLNER & Daniel HELLINGER. *Venezuelan Politics in the Chávez Era: Class, Polarization, and Conflict*. Londres: Lynne Rienner Publishers, 2003, p. 131.

²⁶⁰ Trata-se de diferentes programas direcionados às áreas de educação (como a *Misión Robinson*, dedicada a apalar o analfabetismo), saúde (por exemplo a *Misión Barrio Adentro*, que cuida da construção de ambulatorios e prestação de serviços médicos às comunidades pobres), habitação (*Misión Habitat*, encarregada de construir casas populares), dentre outras. Uma explicação mais detalhada sobre a adoção e o funcionamento desses programas sociais vide Michael PENFOLD-BECERRA. *Clientelism and Social Funds: Evidence from Chávez Misiones*. In: *Latin American Politics & Society*, Vol. 49, n. 4, 2007, p. 63 a 84.

explorações realizadas na região do Orinoco, convidando as empresas a renegociarem seus contratos para submeterem-se ao controle majoritário do governo e à Lei do Petróleo de 2001, que prevê royalties mais altos.²⁶¹

É claro que a extrema politização da PDVSA levou à diminuição da produtividade da empresa. A demissão em massa de trabalhadores capacitados enfraqueceu sua aptidão técnica, extremamente fundamental, por exemplo, à exploração dos campos maduros e geologicamente complexos da região de Maracaibo. O gerenciamento de programas sociais, tarefa usualmente alheia às competências comuns de uma empresa petrolífera, gerou confusão na fixação de prioridades internas e acabou por prejudicar os resultados da empresa e também a qualidade dos serviços sociais prestados pelo Estado. Já o controle e a crescente apropriação dos recursos orçamentários da empresa pelo governo obstaram investimentos na exploração de novos campos. Todo esse conjunto de fatores impediu que a produção de petróleo retornasse ao nível anterior às greves de 2003.²⁶²

Ciente da necessidade de investimentos no setor para que as receitas petrolíferas continuem financiando o orçamento nacional, e indisposto a iniciar uma política de corte de gastos ou de remodelagem do financiamento público, Chávez volta-se novamente ao investimento estrangeiro para recuperar a produtividade da PDVSA. Sem esboçar qualquer constrangimento diante da rápida inversão de sentido de sua política petroleira, o mesmo governo que em 2007 nacionalizou projetos na região do rio Orinoco passou, em 2010, a licitar ao setor privado novos projetos de exploração de petróleo pesado.²⁶³

Noruega

O envolvimento do Estado norueguês na produção de petróleo é praticamente simultâneo ao desenvolvimento da exploração petrolífera no Mar do Norte. Antes mesmo que fosse comercializado o primeiro barril extraído naquela região, o parlamento já havia aprovado, em 14 de junho de 1972, a criação da empresa Den Norske Stats Oljeselskep (ôStatoilö) que se encarregaria de conduzir a participação do Estado nesse novo setor.

²⁶¹ Javier CORRALES & Michael PENFOLD-BECERRA. *Dragon in the Tropics: Hugo Chávez and the Political Economy of Revolution in Venezuela*. Washington: Brookings Institution Press, 2010, p. 81-82.

²⁶² David HULTS. Petróleos de Venezuela, S.A. (PDVSA): from independence to subservience. In.: David VICTOR, David HULTS & Mark THURBER. *Oil and Governance: State-owned Enterprises and the World Energy Supply*. Cambridge University Press, 2012, p. 455 a 460.

²⁶³ Trata-se do projeto Carabobo, também desenvolvido na região do rio Orinoco. Vide: Javier CORRALES & Michael PENFOLD-BECERRA. *Dragons in the Tropics: Hugo Chávez and the Political Economy of Revolution in Venezuela*. Washington: Brookings Institution Press, 2010, p. 90.

a Venezuela, portanto, a nacionalização da produção norueguesa não se estabeleceu a partir da expropriação do capital estrangeiro, o que não quer dizer que não tenha existido oposição por parte das multinacionais (tanto é que no período de negociação da segunda rodada de licitações, quando as autoridades colocaram como requisito à concessão que fosse franqueada ao Estado sua participação no projeto, os noruegueses receberam a reputação pejorativa no meio petrolífero de óárabes de olhos azuis²⁶⁴), mas demonstra que a discussão central entabulada nas Nações Unidas quando da adoção da Resolução nº 1803, de 1962, que contrapunha o exercício da soberania permanente da nação sobre seus recursos naturais à justa compensação da iniciativa privada pelos investimentos feitos em sua exploração, passou ao largo da experiência de nacionalização do setor petrolífero na Noruega.

A idéia de que o Estado deveria participar ativamente da exploração dos recursos naturais do país já permeava a burocracia norueguesa antes das explorações no Mar do Norte. A Revolução Industrial vivenciada pela Noruega no início dos anos 20 foi sustentada na exploração de seus recursos naturais, mais especificamente na exploração de seu potencial hidrelétrico, sendo que ao regulamentar o setor em 1909 o governo norueguês deixou claro que as rendas auferidas seriam revertidas ao Tesouro e que as concessões também seriam devolvidas após o período máximo de 60 anos, ocasião em que o Estado deveria passar a conduzir a exploração. Quando as multinacionais iniciaram a exploração de petróleo ao final da década de 60, portanto, grande parte do potencial hídrico norueguês já era gerenciado pelo Estado.²⁶⁵

A tendência de nacionalização do setor petrolífero que se alastrava pelos países produtores, especialmente árabes, no início da década de 70, apenas reforçou a convicção das autoridades norueguesas sobre a necessidade de que o Estado se envolvesse na produção petrolífera. Desde o início da exploração do Mar do Norte o Ministério da Indústria se preocupava em identificar quando seria o momento adequado para a incursão produtiva do Estado no setor.²⁶⁶ A finalização da segunda rodada de licitações com a bem-sucedida adaptação de seus termos em favor de uma maior participação governamental na exploração do Mar do Norte, em maio de 1969, e a descoberta da gigante reserva Ekofisk pela Phillips Petroleum, oficialmente divulgada em dezembro daquele mesmo ano,

²⁶⁴ Brent F. NELSEN. *The State Offshore: Petroleum, Politics, and State Intervention on the British and Norwegian Continental Shelves*. Nova Iorque: Praeger Publishers, 1991, p. 30.

²⁶⁵ Helge RYGGVIK. *The Norwegian Oil Experience: a toolbox for managing resources?* Universidade de Oslo: TIK Centre, 2010, p. 15.

²⁶⁶ Vide nota de rodapé nº 189.

que seria a ocasião apropriada para se começar a colocar em prática o antigo anseio de expansão das funções do Estado na que tange à exploração do petróleo norueguês.

A primeira iniciativa do governo foi ordenar a compra de ações em bolsa da multinacional norueguesa Hydro Norsk, que já estava envolvida na exploração de petróleo no Mar do Norte em consórcio com outras multinacionais. Pretendia-se que a participação acionária do governo passasse dos então 47% para o mínimo de 51%, de forma a permitir que o Estado exercesse o controle das principais decisões da empresa. Em janeiro de 1971 a compra das ações havia se completado e, na visão do então primeiro-ministro Per Borten e de seu gabinete, o Estado já possuía em suas mãos o veículo necessário à implementação das políticas industriais e financeiras relacionadas à exploração de petróleo.²⁶⁷

Para o governo sucessor de Trygve Bratteli, contudo, a simples posição majoritária do Estado em uma empresa multinacional de longa tradição privada não seria capaz de garantir a almejada inserção da sociedade norueguesa nos complexos negócios do setor petrolífero. O escopo dessa inserção havia sido largamente discutido pelo Congresso norueguês e posteriormente publicado, em março de 1971, em um documento intitulado *Dez Mandamentos para o Setor do Petróleo na Noruega*. De maneira geral, o documento revelou que a grande preocupação do Congresso era garantir que a exploração petrolífera transbordasse no desenvolvimento de um pujante setor industrial interno.²⁶⁸ Na visão do novo governo, apenas uma empresa inteiramente submetida ao Estado poderia atingir esse ambicioso objetivo de industrialização fixado pelo parlamento.

Debruçando-se sobre a melhor forma de atingir as diretrizes fixadas pelo Congresso, o novo governo então propôs a criação não só da Statoil, que ficaria responsável pela condução dos interesses comerciais do Estado, mas também de um departamento específico de petróleo e gás sob a estrutura do Ministério da Indústria, responsável por garantir o controle político da produção de petróleo, e de uma Agência independente, com competência para regulamentar o setor e fornecer ao Ministério da Indústria os dados relevantes aos seus processos de tomada de decisão. Essa estrutura tripartite, aprovada pelo

²⁶⁷ Torbjørn KINDINGSTAD (Tradução de R.E. Gooderham). *Norwegian Oil History*. Wigestrang Forlag, 2002, p. 83.

²⁶⁸ Dentre os mandamentos estavam a obrigação de que a exploração garantisse a auto-suficiência norueguesa, de que novas indústrias fossem desenvolvidas a partir do setor petrolífero, de que fossem consideradas as indústrias já instaladas nas decisões a respeito da exploração de petróleo, de que o petróleo extraído da plataforma continental norueguesa fosse, em regra, desembarcado na Noruega de forma a desenvolver a infra-estrutura portuária local, etc. *Ibidem*, p. 86.

, determinou os caminhos da exploração petrolífera norueguesa nos anos que se seguiram.²⁶⁹

A segunda importante iniciativa do governo norueguês depois de divulgadas as descobertas de Ekofisk foi revisar o sistema licitatório adotado na década de 60. O novo Decreto Real promulgado em dezembro de 1972 manteve a antiga diferenciação entre licenças para a condução de pesquisas e para a efetiva exploração e produção de petróleo, além de manter o sistema discricionário de alocação dos blocos licitados. As diferenças ficaram por conta da redução do prazo de concessão, de 49 para 36 anos, da flexibilização dos royalties, que passaram a variar de 8 a 16% a depender da quantidade de barris diários extraídos em cada projeto e, principalmente, da obrigatoriedade de participação do Estado, e, portanto, da Statoil, em todos os blocos licitados na forma de *carried interest* em um percentual de no mínimo 20%.²⁷⁰ A condição para a concessão de blocos incluída discricionariamente na segunda rodada, tornou-se, portanto, regra geral.

Uma nova rodada de concessões foi divulgada em 1973, ocasião em que o governo deixou ainda mais clara sua intenção de envolver a Statoil no maior número possível de projetos. Dentre as principais concessões à empresa estatal estava o campo de Statfjord localizado na fronteira da plataforma continental britânica, onde havia sido feita naquele mesmo ano a importante descoberta da reserva de Brent e, portanto, onde eram enormes as chances de se encontrar petróleo. A Statoil não só garantiu sua alta participação em 50% do bloco sob a forma de *carried interest*, como também assegurou a possibilidade de ocupar a posição de operadora do projeto depois dos dez primeiros anos de exploração.²⁷¹

Somente cinco anos depois, em 1978, o governo norueguês divulgou uma quarta rodada de licitações acrescentando praticamente apenas uma única nova regra relevante: o Ministério do Petróleo e Energia²⁷² poderia deliberar pelo adiamento, por até cinco anos, do desenvolvimento de uma eventual descoberta considerada comercial. E na quinta rodada, divulgada em 1979, esse poder de atrasar o desenvolvimento de uma reserva foi ampliado a fim de possibilitar a suspensão do projeto por um período de tempo indefinido.²⁷³

²⁶⁹ Brent F. NELSEN. *The State Offshore: Petroleum, Politics, and State Intervention on the British and Norwegian Continental Shelves*. Nova Iorque: Praeger Publishers, 1991, p. 35.

²⁷⁰ *Ibidem*, p. 37-38.

²⁷¹ Torbjørn KINDINGSTAD (Tradução de R.E. Gooderham). *Norwegian Oil History*. Wigestrang Forlag, 2002, p. 96 e 97.

²⁷² O Ministério do Petróleo e Energia foi criado em dezembro de 1977 carregando consigo a pasta e a equipe que antes operava sob a condução de uma Secretaria dentro da estrutura do Ministério da Indústria.

²⁷³ Brent F. NELSEN. *The State Offshore: Petroleum, Politics, and State Intervention on the British and Norwegian Continental Shelves*. Nova Iorque: Praeger Publishers, 1991, p. 59-60.

da década 70 na Noruega, portanto, é uma sensível e calculada diminuição da velocidade de exploração do Mar do Norte. Enquanto na primeira e segunda rodadas noventa e dois blocos haviam sido concedidos pelas autoridades norueguesas, na terceira, quarta e quinta rodadas esse número foi reduzido a apenas trinta e um; sendo que as áreas licitadas na quarta e quinta rodadas, cabe acrescentar, estavam sujeitas a ter seu desenvolvimento diferido por longos anos. Essa desaceleração faz parte da opção política norueguesa de fomento à industrialização interna e explica o papel central vislumbrado para a Statoil na condução dessa opção.

O documento preparado pelo parlamento norueguês em 1971 já expunha a preocupação política com o desenvolvimento da indústria nacional, mas o aumento do preço do barril de petróleo orquestrado pela OPEP em 1973 e o imediato impacto na economia local demonstraram que seria preciso estabelecer mais do que aquele simples comando de respeito às indústrias norueguesas para que se concretizasse o efetivo controle do Estado sobre os múltiplos efeitos do desenvolvimento setor petrolífero no país. Assim que o Ministério da Fazenda, instado a estudar a questão, expõe ao parlamento, por meio do Relatório nº 25, de 15 de fevereiro de 1974, a necessidade de que a extração do petróleo se faça a um ritmo moderado e sempre sob o rígido controle do Estado a fim de que, dentre outros objetivos, a indústria local tivesse tempo para se adequar às novas demandas do setor.²⁷⁴

Foi exatamente com o objetivo de dar tempo à estruturação nacional que o Ministério da Indústria primeiro interrompeu a sequência de rodadas licitatórias e depois, de forma mais hábil, retomou a concessão de blocos como forma de estimular a exploração do potencial petrolífero do Mar do Norte, mas guardando para si o direito de atrasar o início da produção.²⁷⁵ Somente assim não só a recém criada Statoil, mas também outras petrolíferas norueguesas e, principalmente, potenciais empresas fornecedoras de bens e serviços poderiam desenvolver-se e adquirir a expertise necessária para concorrer em

²⁷⁴ Norwegian Ministry of Finance. Parliamentary Report N° 25 (1973-1974) *Petroleum Industry in Norwegian Society*, apresentado em 15 de fevereiro de 1974.

²⁷⁵ A terceira rodada de licitações anunciada em 1973 foi implementada em diferentes fases com a concessão de oito blocos em 1974, sete em 1976, quatro em 1977 e um em 1978. Essa concessão em etapas foi idealizada como forma de prevenir que eventuais múltiplas descobertas aumentassem indesejavelmente a produção e o ritmo industrial na Noruega. O problema, contudo, é que tal regulamentação propiciou o efeito oposto: sem nenhuma grande descoberta, o setor petrolífero desenvolveu-se menos do que o esperado para o período. Com menos investimentos nas atividades de exploração e produção de petróleo do que havia previsto, o Ministro do Petróleo e Energia divisoou uma nova maneira de interferir no setor a partir da quarta rodada realizada em 1978, de forma que sua decisão influenciasse diretamente o momento da produção e não o momento da descoberta da reserva petrolífera. Vide Brent F. NELSEN. *The State Offshore: Petroleum, Politics, and State Intervention on the British and Norwegian Continental Shelves*. Nova Iorque: Praeger Publishers, 1991, p. 62.

presas internacionais. De nada adiantava estabelecer nos contratos de concessão a obrigatoriedade de se dar preferência às indústrias norueguesas se estas não estavam preparadas para receber as demandas das multinacionais petrolíferas. Somente com a ajuda do tempo a indústria nacional, como almejava o parlamento em 1971, poderia desempenhar um papel de destaque no novo setor econômico que então se estabelecia na Noruega.

O propósito de dar à exploração do Mar do Norte uma identidade verdadeiramente norueguesa, portanto, ultrapassou a simples criação de uma empresa petrolífera estatal. Além de criar a Statoil, o governo norueguês criou condições para que a empresa e as outras exploradoras norueguesas, Norsk Hydro e Saga Petroleum, adquirissem conhecimento do setor. Em todas as rodadas licitatórias alguns blocos eram reservados especialmente para tais empresas que, contudo, só receberiam tal concessão caso concordassem associar-se na forma de consórcio com outras empresas multinacionais interessadas em dividir a responsabilidade pela exploração da área. A participação inicial da Statoil, cabe lembrar, era sempre realizada na forma de *carried interest*, o que por definição demandava uma empresa responsável por conduzir e arcar com os custos iniciais do projeto. Estipulava-se, ademais, a obrigação de que as empresas norueguesas tomassem a responsabilidade de operadoras após um determinado período, isso tornava de interesse não só do governo norueguês, mas também da multinacional consorciada, a transferência da expertise necessária a se conduzir uma exploração de forma lucrativa.²⁷⁶

Ao final da década de 70 e início da década de 80 as autoridades norueguesas já poderiam dar como atingido o objetivo de nacionalizar a exploração petrolífera do Mar do Norte. A Statoil consolidou-se como uma empresa robusta, capaz de competir e assumir grandes responsabilidades no setor. Em 1979 já se confiava à estatal a posição de operadora de um dos mais proeminentes blocos licitados durante a quarta rodada.²⁷⁷ Sua larga participação nos projetos desenvolvidos na costa norueguesa contribuiu também, como esperava o parlamento, para o desenvolvimento em cadeia de outras indústrias de ponta no país. A alta tolerância da empresa aos custos e aos prazos para o desenvolvimento

²⁷⁶ *Ibidem*, p. 70.

²⁷⁷ Torbjørn KINDINGSTAD (Tradução de R.E. Gooderham). *Norwegian Oil History*. Wigestrang Forlag, 2002, p. 206.

importante papel em consolidar o Mar do Norte como o primeiro laboratório para novas e bem-sucedidas tecnologias de exploração.²⁷⁸

Mas se por um lado as autoridades podiam comemorar o controle norueguês sobre a exploração de petróleo no país, o mesmo não podiam dizer a respeito do controle do parlamento e do próprio poder executivo sobre a praticamente recém-criada empresa estatal. A posição de destaque da Statoil no Mar do Norte, seu fácil acesso a informações sobre o setor, sua constante interferência na elaboração das políticas públicas e seu enorme poder econômico levantavam o receio no meio político de que a empresa poderia acabar sabotando a estrutura tripartite divisada pelo Congresso para controlar o setor petrolífero, a ponto de colocar em risco a estrutura de toda a economia nacional. Dentre as principais antagonistas da proeminência adquirida pela Statoil estavam as empresas nacionais privadas que se aventuraram no mercado de exploração petrolífera e a forte indústria naval. Ambas acusavam o governo de fechar os olhos para o fato de que o gigantismo da empresa estatal estava se tornando uma verdadeira ameaça à característica plural da economia norueguesa.²⁷⁹

No ano de 1981 tais reclamações encontraram abrigo no novo governo norueguês, quando o Partido Trabalhista foi substituído por uma coalizão de direita liderada por Kare Willoch, membro do Partido Conservador. Durante os debates de campanha, ficou claro que o principal ponto de vista do novo governo em termos de política petrolífera era a de que a Statoil precisava ter, urgentemente, suas asas cortadas.²⁸⁰ Para a nova liderança, era essencial reduzir as vantagens competitivas antes outorgadas à Statoil e passar a utilizar de forma mais eficiente instrumentos regulatórios e a própria política de licenciamento para conduzir o setor petrolífero.

A primeira iniciativa do novo Ministro do Petróleo e Energia, Vidkunn Hveding, foi redigir uma carta à Statoil informando que a anuência dada pelo governo anterior à estatal para assumir como operadora do campo Statfjord em 1985 estava revogada e que uma nova discussão a tal respeito seria necessária antes que se investissem milhões no projeto. Ao estudar o orçamento da empresa para o ano seguinte, o parlamento recomendou aguardar-se o completo desenvolvimento do projeto para que a Statoil tomasse o lugar da

²⁷⁸ Mark C. THURBER & Benedicte Tangen ISTAD. Norway's evolving champion: Statoil and the politics of state enterprise. In.: David VICTOR, David HULTS & Mark THURBER. *Oil and Governance: State-owned Enterprises and the World Energy Supply*. Cambridge University Press, 2012, p. 601.

²⁷⁹ Brent F. NELSEN. *The State Offshore: Petroleum, Politics, and State Intervention on the British and Norwegian Continental Shelves*. Nova Iorque: Praeger Publishers, 1991, p. 78.

²⁸⁰ Torbjørn KINDINGSTAD (Tradução de R.E. Gooderham). *Norwegian Oil History*. Wigestrand Forlag, 2002, p. 207.

de operadora.²⁸¹ Durante os anos seguintes, um intenso debate sobre os rumos da política petrolífera na Noruega tomou posição de destaque e o compromisso político alcançado em 1984 e implementado em 1985 resultou em significativa alteração na posição da estatal, que acaba perdendo uma grande parcela de seu poder em favor do próprio Estado.²⁸²

Cabe ressaltar que em momento algum as discussões na Noruega colocaram em risco a posição da Statoil como uma empresa petrolífera estatal. O Partido Conservador norueguês não era suficientemente influenciado pela ideologia de livre-mercado a ponto de questionar a conveniência de se manter uma empresa vinculada ao Estado. Na verdade, a dificuldade era apenas uma: como manter tal empresa não só vinculada, mas também submetida aos comandos do governo?

A solução que se adotou foi reduzir em 50% os direitos de propriedade detidos pela Statoil, colocando diretamente sob a propriedade do Estado a metade da participação que a empresa detinha em campos petrolíferos, oleodutos, e outras tantas instalações. Criou-se um *State Direct Financial Interest* ó *SDFI*, uma espécie de fundo ligado diretamente ao Estado, cuja única função era deter tais bens. A Statoil continuaria responsável pelo gerenciamento desse portfólio, mas toda a receita obtida a partir de sua exploração não mais serviria para engrossar o orçamento da empresa. Outro reflexo do SDFI foi ter reduzido o direito de voto da Statoil nos consórcios formados para exploração do Mar do Norte, eliminando assim a importante posição de veto que a empresa antes detinha. Tal posição agora só seria retomada caso o parlamento lhe concedesse o direito específico de votar também segundo o montante de sua participação. Por fim, a Statoil também perdeu o direito de participar das futuras concessões com o benefício do instituto do *carried interest*, a partir de então a estatal precisaria correr os mesmos riscos das demais concessionárias quando desejasse explorar o subsolo marítimo norueguês.²⁸³

Que tais limitações levaram a uma redução do poder político da Statoil é inegável, mas o reflexo final foi a emergência de uma empresa ainda mais competitiva. A perda de metade dos recursos financeiros para o Estado foi contrabalançada por uma maior liberdade para que a empresa buscasse expandir-se internacionalmente e para que

²⁸¹ Torbjørn KINDINGSTAD (Tradução de R.E. Gooderham). *Norwegian Oil History*. Wigestrang Forlag, 2002, p. 209.

²⁸² Brent F. NELSEN. *The State Offshore: Petroleum, Politics, and State Intervention on the British and Norwegian Continental Shelves*. Nova Iorque: Praeger Publishers, 1991, p. 169.

²⁸³ Mark C. THURBER & Benedicte Tangen ISTAD. Norway's evolving champion: Statoil and the politics of state enterprise. In.: David VICTOR, David HULTS & Mark THURBER. *Oil and Governance: State-owned Enterprises and the World Energy Supply*. Cambridge University Press, 2012, p. 620.

ção de suas atividades.²⁸⁴ Nos últimos anos da década de 80, a Statoil passou a conduzir explorações na costa britânica e na costa dinamarquesa e também em águas germânicas e suecas, além de adquirir refinarias em diversos países europeus e de iniciar a construção da refinaria norueguesa de Mongstad.²⁸⁵ Nos anos 90 a empresa continuou a expandir-se. Por meio de uma parceria com a inglesa British Petroleum, a Statoil enfim ultrapassou as fronteiras européias e desenvolveu projetos de exploração e produção de petróleo no Cazaquistão, Azerbaijão, Vietnam, China, Angola e Nigéria, onde inclusive exerce a função de operadora de um dos poços.

Embora a Statoil já estivesse exposta a um certo grau de competição enquanto exploradora da porção norueguesa do Mar do Norte, foi sua expansão internacional que lhe propiciou uma verdadeira compreensão da árdua concorrência no intrincado setor petrolífero. Na visão de seu novo presidente, Harald Norvik, a Statoil precisaria adquirir uma autonomia ainda maior com relação ao Estado para que seus planos de internacionalização efetivamente saíssem do papel e da sombra das multinacionais. Em 1999 o Conselho de Administração e o Sindicato dos Trabalhadores da estatal apresentaram ao Congresso uma proposta para a reapropriação dos bens e direitos confiados ao Estado em 1985 com a subsequente oferta em bolsa de valores de cerca de 15 a 25% das ações da própria Statoil.²⁸⁶

Em 2001, o parlamento aprovou a inclusão de ações da Statoil nas bolsas de valores de Oslo e Nova Iorque. Os bens e direitos que haviam sido incorporados à propriedade do Estado quando da divisão do patrimônio da Statoil, e que formavam o SDFI, foram em parte vendidos de volta à estatal e a outras empresas norueguesas, mas sua maior fração permaneceu sob a titularidade do Estado como patrimônio de uma nova empresa pública, a Petoro AS, criada exclusivamente para concentrar esse portfólio de bens e supervisionar a produção e venda do petróleo obtido por meio de sua exploração.²⁸⁷ Esses dois passos ó privatização parcial da Statoil e formação da Petoro ó marcam a intenção do governo

²⁸⁴ Brent F. NELSEN. *The State Offshore: Petroleum, Politics, and State Intervention on the British and Norwegian Continental Shelves*. Nova Iorque: Praeger Publishers, 1991, p. 171.

²⁸⁵ A grande controvérsia criada a respeito dos grandes custos dessa refinaria motivaram a renúncia do até então único presidente da Statoil, Arve Johnsen, em novembro de 1987. Vide: Torbjørn KINDINGSTAD (Tradução de R.E. Gooderham). *Norwegian Oil History*. Wigestrang Forlag, 2002, p. 237 a 239.

²⁸⁶ Richard GORDON & Thomas STENVOLL. *Statoil: a Study in Political Entrepreneurship. Case Study Series: The Changing Role of National Oil Companies in International Energy Markets*. The James A. Baker III Institute for Public Policy. Rice University, Março, 2007, p. 33.

²⁸⁷ Mark C. THURBER & Benedicte Tangen ISTAD. *Norway's evolving champion: Statoil and the politics of state enterprise*. In.: David VICTOR, David HULTS & Mark THURBER. *Oil and Governance: State-owned Enterprises and the World Energy Supply*. Cambridge University Press, 2012, p. 623.

distinção seu papel como legislador de seus interesses

enquanto produtor de petróleo.

Tais passos só foram possíveis porque a Statoil já não era mais considerada veículo indispensável da política petrolífera norueguesa.²⁸⁸ A empresa já teria atingido o objetivo para o qual havia sido criada, permitindo que o Estado abrisse mão de seu controle exclusivo para dar lugar ao novo desafio da Statoil de se consolidar como uma empresa de envergadura internacional.²⁸⁹ A Petoro tomou o lugar da Statoil como representante obrigatória do Estado em todos os novos consórcios de exploração do Mar do Norte, além de proprietária de uma série de instalações e direitos, mas sua participação resume-se sempre a funções financeiras e gerenciais. Não foi intenção do parlamento criar uma nova empresa petrolífera estatal.²⁹⁰

Comparação

A parcial privatização da Statoil em 2001 ocorre sob uma conjuntura política completamente distinta daquela que permeou as decisões de reabertura do mercado petrolífero na Venezuela, na década de 90 e novamente em 2010, e as discussões sobre a entrada de capital privado no México, em 2008 e novamente em 2012. No México e na Venezuela a abertura do setor petrolífero ao investimento privado foi amplamente atacada por contrariar os ideais nacionalistas que proporcionaram a nacionalização das empresas de petróleo nos idos de 1938 e 1976, respectivamente. Já na Noruega, embora a criação da Statoil também tenha representado o auge do nacionalismo do país, em nenhum momento a decisão de abrir seu capital foi tomada como uma grave traição a tal princípio. Por que a atitude da comunidade política frente a tais mudanças é praticamente oposta nesses países

²⁸⁸ Ulf HAMMER. Access to resources on the Norwegian continental shelf. *Scandinavian Institute of Maritime Law*, Universidade de Oslo, 2010, p. 151.

²⁸⁹ A dificuldade de se identificar qual o interesse do Estado nesse novo desafio da Statoil, ainda mais quando se tem em vista a participação da Noruega na União Européia, é discutido por Richard GORDON & Thomas STENVOLL. Statoil: a Study in Political Entrepreneurship. *Case Study Series: The Changing Role of National Oil Companies in International Energy Markets*. The James A. Baker III Institute for Public Policy. Rice University, Março, 2007, p. 66-67.

²⁹⁰ A maior distância do Estado de uma intervenção ativa na exploração do Mar do Norte é em grande parte consequência da participação da Noruega na União Européia, sujeitando-lhe, portanto, às diretivas que visam afastar regras protecionistas do mercado e da indústria local. Vide: Wendela UCHELEN & Martha ROGGENKAMP. Regulatory Reforms in the Norwegian Gas Industry. In: *Journal of Energy & Natural Resources Law*. V. 22, Novembro, 2004, p. 454.

os casos é o grau de nacionalismo e de soberania da nação sobre a exploração de seus recursos naturais?

Para responder tal indagação, é crucial, assim como nas discussões realizadas nas Nações Unidas para a adoção da Resolução nº 1803, de 1962, entender o que cada país tinha por trás do conceito de nacionalismo e de soberania quando criaram sua empresa petrolífera nacional. Quais eram os resultados esperados pelas autoridades de cada país?

A nacionalização da indústria petrolífera no México sustentou-se em um sentimento de completa aversão à dominação estrangeira. No imaginário popular, a criação da Pemex significou a vitória mexicana contra os abusos perpetrados pelas gananciosas empresas multinacionais. Essa posição adversária face ao mercado internacional contribuiu para que o objetivo empresarial da nova empresa pública se voltasse ao abastecimento do mercado interno em contraposição a seu antigo viés exportador. Nacionalização do setor petrolífero no México significou, acima de tudo, a tentativa de completa eliminação da influência estrangeira sobre o setor. Não só a exploração de petróleo foi colocada sob condução estritamente mexicana, como também todo o produto extraído pela nova empresa foi direcionado ao mercado interno.

Além desse favorecimento do mercado interno, o papel social da Pemex e sua subserviência ao ideal revolucionário também demandavam que suas atividades não se direcionassem ao lucro, mas sim ao benefício da sociedade. Para tanto, a Pemex devia garantir não só a autossuficiência energética do país, mas também o fornecimento de petróleo a preços subsidiados para as fábricas, minas, vilas e para uma miríade de órgãos públicos. Tais metas empresariais acabaram tornando a Pemex uma empresa tecnologicamente defasada e financeiramente destruída.

Na Venezuela, a criação da PDVSA não decorreu de uma forte aversão ao capital estrangeiro e tampouco surtiu tal resultado. A nacionalização da indústria petrolífera venezuelana estava mais relacionada ao fortalecimento da participação do Estado nos resultados financeiros da exploração de petróleo do que à intenção de expulsar o capital estrangeiro do setor. O projeto de nacionalização previu expressamente a possibilidade de a PDVSA seguir trabalhando em parceria com investimentos estrangeiros, cuja consequência imediata foi o fortalecimento da empresa e sua rápida expansão internacional.

Embora os resultados da nacionalização do petróleo no México e na Venezuela tenham divergido em um primeiro momento ó no México a indústria deixou de ser eminentemente exportadora enquanto na Venezuela esse padrão foi mantido ó, em um

fica é a exata convergência das políticas petrolíferas de ambos os países. Para entender o porquê dessa diferença inicial, basta lembrar que quando o México nacionalizou sua indústria, a classe política não dependia tanto da receita petrolífera quanto dependia a classe política venezuelana no período em que levou a cabo sua nacionalização. A previsão da permanência do capital estrangeiro na exploração do petróleo na Venezuela demonstra quão indisposta estava a liderança política do país a arriscar a continuidade do fluxo de receitas orçamentárias geradas pela indústria.

E no mesmo ano em que a Venezuela decide nacionalizar sua indústria petrolífera, o governo mexicano anuncia novas descobertas no campo de Cantarell e decide alterar o curso da política exploratória até então prevalente. Com o mercado interno em frangalhos, a economia em grave recessão e, principalmente, uma posição política ameaçada, o PRI não hesita trair o ideal revolucionário e buscar os serviços de empresas estrangeiras para que fosse possível gerar, com a maior brevidade possível, o máximo de receitas públicas a partir da exploração de suas reservas petrolíferas no mercado internacional.²⁹¹

A traição aos ideais revolucionários não passou despercebida pela população, mas o sindicato dos trabalhadores petroleiros, beneficiado por essa nova centralidade da indústria, fez tudo o que estava em seu alcance para defender a política de López Portillo.²⁹² Com basicamente os mesmos mecanismos de outrora, só que agora com o massivo suporte das receitas petrolíferas o PRI mantém sua hegemonia política cooptando trabalhadores por meio dos seus sindicatos e abafando a mobilização das massas por meio de gastos clientelistas. Não há dúvidas de que a abundância de receitas geradas pela Pemex a partir dessa guinada a um viés exportador acabou por contribuir significativamente para a longa sobrevivência do PRI até o final da década de 90.²⁹³ Recentemente, o México passa

²⁹¹ Já prevendo o fato de que a Pemex precisaria de apoio estrangeiro para o desenvolvimento de suas novas descobertas, um grande número de representantes comerciais procurou o Presidente da estatal para oferecer assistência e propostas de parceria. Sob a argumentação de que não existia risco na exploração das reservas mexicanas, o então Presidente Díaz Serrano decidiu contratar os serviços (sem direito à parte da produção) da americana Halliburton, que ficou responsável por gerenciar o trabalho de engenharia, a construção das instalações e a aquisição das plataformas exploratórias. Em janeiro de 1988 a Pemex havia assinado mais de 10 contratos com empresas nacionais e estrangeiras. Vide: George GRAYSON, *The Politics of Mexican Oil*, University of Pittsburgh Press, 1980, p. 63.

²⁹² George GRAYSON, *The Politics of Mexican Oil*, University of Pittsburgh Press, 1980, p. 101.

²⁹³ Steven E. SANDERSON. Presidential Succession and Political Rationality in Mexico. In: *World Politics*, Vol. 35, n. 3, 1983, p. 315 a 334. A transformação da política do PRI sustentada nas rendas de petróleo é assim explicada pelo autor: *õIn the aftermath of the collapse of Mexican populism, a new populism arose, born of oil patronage. The collapse of traditional populism in Mexico meant the abandonment of structural reforms, the demobilization of workers and peasants, and the weakening of nationalist businessmen and party bosses. The new populism still emphasized state capitalism, but it was dominated by técnicos and relied on the finances of the oil boom (and related growth) to serve as a substitute for traditional agrarian and urban reform politics.õ* (p. 318-319). No mesmo sentido, vide: Lawrence WHITEHEAD. Mexico from Bust

le ter que apostar no capital estrangeiro para garantir o fluxo de receitas petrolíferas.

Na Venezuela, a alternância entre incentivos à entrada do capital estrangeiro e a retomada dos investimentos por parte do Estado marca a tensão entre o sentimento nacionalista e o vício rentista venezuelanos. Em meio a esse revezamento de posturas políticas, a PDVSA se estabelece como o veículo possibilitador dessas transações. Figurando com um verdadeiro guarda-chuva, a PDVSA tornou-se a protetora dos riscos associados à exploração privada do petróleo venezuelano: por um lado protege as empresas das investidas nacionalistas do Estado ao se responsabilizar contratualmente por quaisquer alterações da política petrolífera e, por outro lado, protege o Estado de fortes críticas nacionalistas ao tomar para si a tarefa de organizar o cenário político, normativo e institucional associado à entrada do capital privado.²⁹⁴

Quando se fala em parcial privatização da Statoil na Noruega a situação é absolutamente diferente do contexto de abertura dos setores petrolíferos mexicano e venezuelano. Na Noruega, o que se denomina privatização diz respeito à injeção de capital privado na empresa pública realizada com a intenção de se propiciar sua expansão no mercado internacional. Já no México e na Venezuela, a injeção de capital privado foi até o momento sempre associada ao desenvolvimento do próprio setor petrolífero nacional. Essa diferença descortina os diferentes significados de nacionalização para cada país.

Na Noruega, a nacionalização do setor petrolífero estava diretamente relacionada ao desenvolvimento da indústria nacional. A Statoil foi criada com os objetivos de gerar expertise nacional na exploração de petróleo e de fomentar a geração e a multiplicação de uma cadeia de indústrias locais capazes de fornecer bens e serviços de qualidade ao novo setor. Para atingir tais objetivos, as autoridades norueguesas, diferentemente das autoridades mexicanas, entenderam a importância da participação das multinacionais na exploração do Mar do Norte concomitantemente à instalação da empresa estatal. Combinando a permanência do capital estrangeiro com uma série de incentivos a que a Statoil assumisse responsabilidades pela condução da exploração, o governo norueguês conseguiu criar uma empresa capaz de conduzir por si só todas as atividades relevantes do

to Boom: A Political evaluation of the 1976-1979 Stabilization Program. *World Development*, Vol. 8, 1980, p. 843 a 864.

²⁹⁴ Sobre como a PDVSA exerceu esses dois papéis durante os anos 90, época da chamada Abertura Petrolífera, vide: Bernard MOMMER. The New Governance of Venezuelan Oil. In: *Oxford Institute for Energy Studies*, 1998, p. 33 a 65.

da Venezuela, portanto, a Statoil foi criada para ser mais do que um simples veículo financeiro e gerencial.²⁹⁵

A nacionalização no México, ao expulsar do país a expertise estrangeira, deu lugar a uma empresa enfraquecida, cujo escopo, ainda que desejasse, não poderia ir além da subsistência do mercado nacional. Aliás, a inaptidão da empresa em atingir tal objetivo,²⁹⁶ mesmo diante de uma das melhores e menos custosas reservas mundiais²⁹⁷, abriu espaço para que ela acabasse se transformando, ao final da década de 70, em um braço financeiro do Estado mexicano no setor petrolífero, mesmo papel exercido pela PDVSA na Venezuela desde sua criação. Ambas estatais, mesmo convivendo com as principais e mais bem desenvolvidas empresas estrangeiras, não possuem incentivos ou meios para adquirir conhecimento e expandir suas funções. O relacionamento das empresas com o capital estrangeiro foi desenhado de forma a garantir apenas o maior repasse financeiro possível ao Estado e não o maior conhecimento das técnicas do setor.²⁹⁸

Essa é a principal diferença entre a intervenção governamental no setor petrolífero levada a cabo na Noruega em contraposição à intervenção levada a cabo no México ou na Venezuela: o significado de nacionalização, compreendido a partir das razões para a criação de uma empresa estatal e seus efeitos vinculou-se principalmente ao fomento da indústria nacional e não apenas ao aumento da participação do Estado no produto da exploração do petróleo.

²⁹⁵ Kenneth DAM. *Oil Resources: Who Gets What How?* Chicago: The University of Chicago Press, 1976, p.64 e 65.

²⁹⁶ Ao final da década de 50 o México voltou a importar mais petróleo do que produzia. Ognen STOJANOVSKI. *Handcuffed: an assessment of Pemex's performance and strategy*. In.: David VICTOR, David HULTS & Mark THURBER. *Oil and Governance: State-owned Enterprises and the World Energy Supply*. Cambridge University Press, 2012, p. 286.

²⁹⁷ Sobre a qualidade do petróleo mexicano, seu relativo baixo custo de extração e as possibilidades de condução exploratória pela Pemex vide: Juan Carlos BOUÉ, *La industria petrolera em México y Venezuela: situación actual y perspectivas para el fin del siglo*. In: *Foro Internacional*, V. 35, 1995, p. 77-115.

²⁹⁸ Um dos maiores pensadores do setor petrolífero venezuelano na atualidade sequer consegue conceber outra função às empresas estatais do que a meramente financeira. Bernard MOMMER ao explicar a política dos países exportadores de petróleo após a criação da OPEP, deixa transparecer sua visão limitada sobre a função das empresas estatais petrolíferas: *One system, dominated by the governments of the exporting countries, relied on their eminent domain rights, which were understood as sovereign national property rights. Collectively they set up a new governance structure. The national companies could be used at will as tax-collecting agents to maximize international ground rent.* Bernard MOMMER. *Global Oil and the Nation State*. Oxford: Oxford University Press for the Oxford Institute for Energy Studies, 2002, p. 5.

Noruega

Desde o início da exploração de petróleo na Noruega, as autoridades receavam que a abundância de receitas derivadas do setor viesse a alterar o estilo de vida da população. No Relatório nº 25, de 1974, apresentado pelo Ministério da Fazenda ao Congresso norueguês, o governo reconheceu que o aumento das receitas públicas poderia trazer benefícios à sociedade (na forma, por exemplo, de redução de tributos ou de maiores investimentos em saúde, educação, atividades culturais e seguridade social), mas ponderou que tais benefícios deveriam ser sopesados com o interesse das futuras gerações, para as quais os recursos petrolíferos não serão igualmente abundantes, e com os problemas estruturais que poderiam ser provocados por um aumento repentino da demanda interna.²⁹⁹

Um aumento repentino da demanda interna, somado ao desenvolvimento do próprio setor petrolífero, poderia aquecer demasiadamente o mercado de trabalho local e expor a economia norueguesa a riscos inflacionários e ao crescimento injustificado do nível de desemprego. Entendeu-se que o melhor a fazer para atacar o problema seria limitar o ritmo de exploração do Mar do Norte estabelecendo uma meta máxima de produção. Dessa forma, a indústria local teria tempo para se adequar e, ainda mais importante, as receitas governamentais cresceriam de maneira mais suave.³⁰⁰ Daí a razão pela qual, como discutido no tópico anterior, poucas rodadas foram abertas e poucas áreas exploratórias foram licitadas ao longo da década de 70.

O fato, contudo, é que mesmo com a adoção dessa política cautelosa de exploração, o aumento do preço do petróleo em 1973 provocou os dois temidos resultados vislumbrados no Relatório nº 25: devastou a economia norueguesa não relacionada ao setor petrolífero ao mesmo tempo em que aumentou exponencialmente os gastos orçamentários do governo. Com o recrudescimento da economia mundial causado pelo repentino aumento do preço do petróleo, as indústrias norueguesas, que operavam sob os princípios de livre mercado e se sustentavam largamente na demanda internacional, tiveram seus resultados comprometidos. Diante da situação, mesmo tendo defendido o uso moderado das receitas petrolíferas, o governo, contando com o aumento da arrecadação de receitas petrolíferas, passa a contrair empréstimos para fazer frente a crescentes gastos públicos com o propósito

²⁹⁹ Norwegian Ministry of Finance. Parliamentary Report Nº 25 (1973-1974) *Petroleum Industry in Norwegian Society*, apresentado em 15 de fevereiro de 1974, p. 18 a 20.

³⁰⁰ *Ibidem*, p. 54 a 59.

ao padrão de crescimento vivenciado antes da crise de 1973.

O problema é que não só a economia norueguesa demorou mais tempo para reagir do que se havia imaginado, como também a arrecadação de receitas petrolíferas era insistentemente menor do que os crescentes gastos com medidas anticíclicas.³⁰¹ Como consequência, o padrão de vida da população começou a aumentar rapidamente, mas sem o devido lastro no crescimento da produtividade do país. Esse descompasso causou o extremado aumento da dívida externa norueguesa que chegou a alcançar, em 1978, mais da metade do produto interno bruto do país, a maior proporção até então registrada para um membro da OCDE.³⁰²

Apenas a segunda alta dos preços do petróleo em 1979 consegue resgatar a Noruega da recessão econômica. Com o aumento das receitas petrolíferas o governo amortizou grande parte de sua dívida externa e as exportações nacionais devolveram a balança comercial a uma condição de superávit. O país passou a experimentar um crescimento de cerca de 3% ao ano, acelerando a tal ponto a recuperação da economia que em 1985 a taxa de desemprego norueguesa fechou o ano como a segunda menor taxa da Europa, perdendo apenas para a Suíça.³⁰³

Na década de 80, quando chamadas a repensar o modelo de exploração petrolífera, as autoridades norueguesas atribuíram o insucesso da política adotada nos anos 70 não ao gerenciamento desregrado das receitas governamentais, mas ao fluxo descompassado de investimentos no setor petrolífero.³⁰⁴ No Relatório nº 40, apresentado ao parlamento em 3 de dezembro de 1982, o Ministério do Petróleo e Energia recomendou que se passasse a regulamentar o setor a partir do nível de investimento realizado em atividades de exploração ao invés do nível de produção de petróleo. A garantia da estabilidade de investimentos traria um patamar estável de empregos, enquanto que a tentativa de se manterem as taxas de produção estáveis, além de ser uma tarefa assaz difícil em virtude da

³⁰¹ Dentre as causas para o aumento dos gastos governamentais e também para o atraso na arrecadação de receitas estava o fato de que a construção da reserva de Statfjord, licitada à Statoil, se provava mais onerosa e mais complicada do que se havia previsto. Oystein NORENG. *Energy Policy and prospects in Norway*. In: *Annual Review of Energy*, Vol. 11, 1986, p. 401.

³⁰² Mark C. THURBER & Benedicte Tangen ISTAD. *Norway's evolving champion: Statoil and the politics of state enterprise*. In: David VICTOR, David HULTS & Mark THURBER. *Oil and Governance: State-owned Enterprises and the World Energy Supply*. Cambridge University Press, 2012, p. 615.

³⁰³ Oystein NORENG. *Energy Policy and prospects in Norway*. In: *Annual Review of Energy*, Vol. 11, 1986, p. 402.

³⁰⁴ Bent Sofus TRANOY. *Norway ó The Accidental Role Model*. In: *The Political Economy of Sovereign Wealth Funds*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2010, p. 184.

de cada reserva, trazia consigo os perigos de uma taxa decrescente de investimentos e, portanto, uma taxa crescente de desemprego.³⁰⁵

Seguindo tais pressupostos, a legislação do petróleo adotada em 1985 alçou ao caráter de norma jurídica uma política regulatória baseada no nível de investimento econômico observado no setor. Adotando o padrão estabelecido pelo Ministério do Petróleo e Energia desde a concessão das licenças exploratórias na quarta rodada em 1978, o parlamento previu a possibilidade de se prorrogar por prazo indeterminado o desenvolvimento de um campo de produção caso alguma descoberta comercial fosse realizada na área concedida.³⁰⁶ Desta forma, o governo poderia escalonar projetos e garantir a continuidade de investimentos ao invés de ter que lidar com as flutuações decorrentes do desenvolvimento simultâneo de vários campos seguido da ausência de novas construções.

Essa mudança de postura revelou a preocupação das autoridades políticas com a condição da comunidade costeira, das indústrias e dos trabalhadores envolvidos com a exploração petrolífera. Nos anos 80, o receio do governo de ser surpreendido por uma enxurrada de petrodólares foi ofuscado pelo temor de uma grave distorção do mercado interno advinda da alternância entre fases de superaquecimento e resfriamento dos investimentos direcionados ao setor petrolífero. Isso não quer dizer que a questão referente ao crescimento exagerado dos recursos governamentais foi esquecida. Em resposta às preocupações apresentadas por alguns membros do Congresso, o Ministério do Petróleo e Energia apresentou um novo Relatório em 1984 sugerindo a criação de um fundo estatal destinado a concentrar as receitas petrolíferas e investi-las no exterior.³⁰⁷

O Relatório apresentou exatamente as mesmas soluções que são hoje adotadas na Noruega para a administração das receitas petrolíferas, mas ao longo da segunda metade da década de 80, em meio a uma acentuada queda nos preços do petróleo e a uma extensa crise bancária, o governo não teve forças para fazer com que tal medida viesse a ser imediatamente adotada. Aliás, o próprio Relatório de 1984 concluía que a solução sugerida não parecia ser uma opção politicamente factível. Observando a ampla liberalidade fiscal com que o governo atuou durante a década de 70, mesmo diante de uma recomendação

³⁰⁵ Norwegian Ministry of Petroleum and Energy. Parliamentary Report N° 40 (1982-1983) *Relating to the Perspectives in the Petroleum Activity in Coming Years*. Apresentado em 3 de dezembro de 1982, p. 27.

³⁰⁶ A prorrogação do início da produção fora adotada pela primeira vez no bojo dos contratos de concessão firmados em decorrência da quarta rodada de licitações, realizada em 1978. Vide nota de rodapé n° 273.

³⁰⁷ Norwegian Ministry of Petroleum and Energy. Parliamentary Report N° 32 (1984-1985), *Concerning the Future of the Petroleum Activity*. Apresentado em 19 de outubro de 1984.

74 para o uso moderado das receitas,³⁰⁸ o novo Relatório deduziu que provavelmente nem o governo nem o parlamento resistiriam à tentação de utilizar as reservas de um fundo milionário caso a sociedade norueguesa viesse novamente a passar por graves dificuldades econômicas. A única solução possível era mesmo, como já antes concluído, tentar garantir uma taxa moderada de extração de petróleo.³⁰⁹

Em meados da década de 80, a Noruega via-se em meio a uma explosão do mercado interno. Os investimentos no setor petrolífero cresciam a proporções galopantes fomentando a expansão da economia como um todo e gerando o aumento da demanda por crédito bancário.³¹⁰ O problema é que a súbita queda dos preços do petróleo em 1986, seguida da desaceleração dos investimentos em projetos de exploração no Mar do Norte, reverteram essa tendência de prosperidade econômica. Quando o governo verificou um déficit na balança de transações correntes maior do que o superávit acumulado no ano anterior, sua reação imediata foi cortar os gastos governamentais e iniciar um processo de redução do consumo interno por meio de reformas tributárias.³¹¹ Tais políticas pró-cíclicas provocaram um choque de liquidez bancária e levaram a economia norueguesa a um longo período de deflação e recessão entre os anos de 1987 a 1992. A crise só foi remediada depois que o governo norueguês decidiu intervir com massivos empréstimos aos bancos afetados além de comprar grande parte de suas ações.³¹²

Embora hoje se credite às receitas do petróleo o fato de que a crise bancária na Noruega tenha sido mais branda e também mais rapidamente remediada do que em seus vizinhos nórdicos, Finlândia e Suécia,³¹³ o fato é que em 1990 o parlamento enfim criou o

³⁰⁸ A sugestão de se utilizar os recursos governamentais derivados da exploração petrolífera para financiar investimentos no exterior já havia sido proposta no Relatório nº 25, de 1964, apresentado ao Congresso pelo Ministério da Fazenda. Norwegian Ministry of Finance. Parliamentary Report Nº 25 (1973-1974) *Petroleum Industry in Norwegian Society*, apresentado em 15 de fevereiro de 1974, p. 51 e 52.

³⁰⁹ Bent Sofus TRANOY. Norway ó The Accidental Role Model. In: The Political Economy of Sovereign Wealth Funds. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2010, p. 184.

³¹⁰ Esse crescimento da demanda teve como contrapartida o correspondente crescimento da oferta propiciada pela desregulamentação do mercado financeiro. Erling STEIGUM. Financial Regulation with a fixed Exchange rate: Lessons from Norway's boom-bust cycle and banking crisis. In: Norwegian Banking Crisis. Oslo: Norges Bank, Occasional Papers nº 33, 2004, p. 35 a 38.

³¹¹ Dentre as reformas tributárias estava, por exemplo, a diminuição do percentual passível de dedução para fins de imposto de renda referente aos pagamentos de empréstimos para financiamento imobiliário. Erling STEIGUM. Financial regulation with a fixed exchange rate: Lessons from Norway's boom-bust cycle and banking crisis. In: Norwegian Banking Crisis. Oslo: Norges Bank, Occasional Papers nº 33, 2004, p. 50.

³¹² Knut SANDAL. The Nordic crises in the early 1990s ó resolution methods and fiscal costs. In: Norwegian Banking Crisis. Oslo: Norges Bank, Occasional Papers nº 33, 2004, p. 77 a 111.

³¹³ Afirma-se que a queda do preço do petróleo em 1986 diminuiu o período de extravagância creditícia do mercado financeiro nacional e que a arrecadação de receitas petrolíferas permitiram uma intervenção mais rápida e incisiva do governo nos bancos comerciais. Vide: Erling STEIGUM. Financial Regulation with a fixed Exchange rate: Lessons from Norway's boom-bust cycle and banking crisis. In: Norwegian Banking Crisis. Oslo: Norges Bank, Occasional Papers nº 33, 2004, p. 68 a 70.

Noruega como forma de destacar as receitas petrolíferas do orçamento estatal. Com o choque de preço de 1986, as autoridades norueguesas observaram que o perigo de se ter um orçamento ancorado no setor petrolífero ia além do superaquecimento gerado por uma avalanche de petrodólares: no caso de uma inesperada queda dos preços, as rendas governamentais simplesmente desapareciam.

Ainda que o baixo preço do petróleo e o estado precário da economia nacional ao final da década de 80 indicassem que não haveria superávit a ser acumulado naquele momento ou mesmo em um futuro próximo, o parlamento votou pela instituição do Fundo de Petróleo da Noruega. A verdade é que naquele momento a simples criação de uma estrutura institucional se revelava tão ou mais importante que sua substância: finalmente as autoridades norueguesas haviam resolvido por em prática um mecanismo orçamentário com o objetivo de tentar impedir que a volatilidade do setor petrolífero continuasse a interferir negativamente na economia nacional.

Desde o início da exploração na Noruega o país precisou enfrentar os mesmos desafios fiscais que qualquer outro país rico em petróleo. As instituições norueguesas também precisaram passar pela experiência de quase 20 anos de uma economia em constante oscilação, com períodos de largo crescimento seguidos de repentinas depressões, para enfim decidir atacar o problema das rendas petrolíferas e de sua correta utilização em benefício da sociedade. O que diferencia a Noruega dos demais países produtores de petróleo, contudo, foi seu sempre consciente esforço ao lidar com o setor. Desde a primeira visita da Phillips Petroleum em 1962, buscava-se antecipar os impactos que a nova indústria poderia causar na sociedade e vislumbrar formas para adaptar a política regulatória de forma a que apenas os bons resultados emergissem.

Já no Relatório nº 25, de 1974, o Ministério da Fazenda alertara o parlamento dos benefícios de se investir parte das receitas petrolíferas no exterior para evitar o superaquecimento da economia interna. A criação de um fundo soberano em 1990 é certamente um produto dessa antiga reflexão, mas também marcou a fundação do que parece ser um novo objetivo de longo prazo para a política petrolífera: o de acumulação de receitas governamentais.

Seria equivocado afirmar que o Fundo de Petróleo da Noruega foi desde o início desenhado com esse objetivo de acumulação para futuras gerações em mente. Ao final dos anos 80 a Noruega passava por uma grave crise fiscal, que lhe impedia de poupar quaisquer reservas, a não ser sob a pena da criação de déficits orçamentários. Nesse contexto, as regras estabelecidas para regulamentar a entrada e o resgate de receitas do

o, a funcionar apenas como um mecanismo de estabilização.³¹⁴ As regras dispunham que todas as receitas governamentais advindas da exploração de petróleo deveriam ser dirigidas ao Fundo, mas tão logo se verificasse um eventual montante de déficit orçamentário, tais rendas deveriam ser resgatadas, mediante uma autorização do parlamento, a fim de cobrir tal diferença. O papel do Fundo, portanto, não era tanto o de blindar a utilização dos petrodólares, mas sim obrigar o melhor planejamento dos gastos a serem realizados.³¹⁵

Sucessivos déficits fiscais impediram a acumulação de quaisquer quantias no Fundo da Noruega até o ano de 1996, quando o primeiro depósito é, enfim, realizado. A partir de então, o Fundo passou a receber cada vez mais receitas, chegando a ponto de em determinados anos fiscais, como nos anos de 2000 e 2001, praticamente toda a renda decorrente da exploração petrolífera ter sido poupada.³¹⁶ Adotando como princípio uma nova definição para o gasto responsável, o governo norueguês procurou sustentar seus gastos apenas nas receitas tributárias dos setores tradicionais enquanto se esforçava para gastar o mínimo possível da renda petrolífera.

Todo esse esforço poupador do governo resultou numa bem-sucedida acumulação de receitas. Em 2001, esse proeminente caráter acumulador do fundo soberano norueguês foi institucionalizado por meio de uma nova regra orçamentária, que adotou o percentual de 4% do montante poupado das rendas petrolíferas como parâmetro a ser utilizado para limitar o déficit a que se poderia incorrer. Tal percentual foi fixado levando-se em consideração o valor estimado para a taxa de retorno real de longo prazo dos investimentos do fundo, o que quer dizer que ao adotar a regra dos 4% como padrão, o parlamento tentou fixar um parâmetro adequado para impedir que gastos do governo consumam o capital do fundo soberano.³¹⁷

De maneira geral, o governo norueguês tem se mantido fiel à meta fixada, mas isso não sem criar descontentamento em grande parte da população, que diante das largas somas acumuladas defende que uma fatia maior desses recursos seja direcionada a gastos

³¹⁴ Robert BACON & Silvana TORDO. *Experiences with Oil Funds: Institutional and Financial Aspects*. Washington: The World Bank, 2006, p. 56.

³¹⁵ Bent Sofus TRANOY. *Norway ó The Accidental Role Model*. In: *The Political Economy of Sovereign Wealth Funds*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2010, p. 185-186.

³¹⁶ Vide tabela em Robert BACON & Silvana TORDO. *Experiences with Oil Funds: Institutional and Financial Aspects*. Washington: The World Bank, 2006, p. 61.

³¹⁷ Bent Sofus TRANOY. *Norway ó The Accidental Role Model*. In: *The Political Economy of Sovereign Wealth Funds*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2010, p. 187.

Descontentamento também vem se refletindo nas reivindicações de partidos políticos de direita e de esquerda. Enquanto a direita demanda a ampliação de gastos com políticas de bem-estar social (sendo que o que faz o argumento ser qualificado como de direita é a idéia de que o mercado deve prover tais serviços cabendo ao Estado apenas financiá-los), a esquerda reclama maiores investimentos em infra-estrutura. A crítica de direita vem sendo articulada pelo Partido Progressista, que apesar de isolado, constitui atualmente o maior partido de oposição no país; e a crítica da esquerda tem sido evitada por uma coalizão de centro-esquerda que se mantém fiel ao pressuposto de que é preciso evitar o superaquecimento da economia.³¹⁹

Em face dessas crescentes ofensivas à prática de acumulação de receitas, o corpo técnico do Ministério da Fazenda procurou desenvolver argumentos mais convincentes, à população e ao parlamento, sobre a importância de se manter a atual política de restrição de gastos. Além de defender que é preciso evitar a utilização das receitas de petróleo internamente para que a indústria local continue competitiva internacionalmente, o Ministério da Fazenda passou a explorar com maior afinco o caráter intergeracional do fundo. Tanto é que em 2006, foi implementada a proposta de alteração da nomenclatura do Fundo de Petróleo para Fundo de Pensão Governamental ó Global com o exato objetivo de se acentuar o papel das receitas petrolíferas em fazer frente ao esperado aumento de gastos do governo com benefícios de seguridade social.³²⁰

Além da mudança do nome, o Ministério da Fazenda também vinculou o Fundo de Pensão ó Global, antigo Fundo de Petróleo, ao recém-denominado Fundo de Pensão ó Noruega dentro de uma única superestrutura chamada Fundo de Pensão do Governo Norueguês.³²¹ O Fundo de Pensão ó Noruega nasceu da reestruturação do antigo Fundo de Seguridade Nacional, que recebia as receitas de superávits dos programas de previdência para aplicá-las principalmente em ativos na Noruega, Finlândia, Suécia e Dinamarca.³²² Com tais iniciativas o governo claramente pretende reforçar a importância de se continuar acumulando e poupando as receitas de petróleo. As autoridades perceberam o grande poder de convencimento da afirmativa de que, no futuro, o país enfrentará uma crescente

³¹⁸ Sobre como o crescimento do Fundo de Petróleo e a política austera de gastos têm causado o descontentamento da população, vide: Ola LISTHAUG. Oil wealth dissatisfaction and political trust in Norway: A resource curse? In: *West European Politics*, Vol. 28, 2006, p. 834 a 851.

³¹⁹ Bent Sofus TRANOY. Norway ó The Accidental Role Model. In: *The Political Economy of Sovereign Wealth Funds*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2010, p. 193.

³²⁰ *Ibidem*, p. 195.

³²¹ Norwegian Ministry of Finance. Parliamentary Report N° 24 (2006-2007), *On the Management of the Government Pension Fund in 2006*. Apresentado em 13 de abril de 2007.

³²² Regulamento do Ministério da Fazenda n° 1228, de 7 de Novembro de 2007, sobre a administração do Fundo de Pensão ó Noruega.

sas governamentais em razão tanto do envelhecimento da população quanto do esgotamento de suas reservas petrolíferas.

Contudo, para além de tais mudanças, as regras que regem o novo Fundo de Pensão são absolutamente as mesmas que regiam o antigo Fundo de Petróleo. Embora a nova regulamentação tenha criado uma superestrutura para albergar tanto o fundo composto por receitas petrolíferas como o fundo composto por contribuições sociais, a verdade é que tal superestrutura não possui um conselho deliberativo ou mesmo funcionários próprios. O papel de administração, de fiscalização e de regulação de cada Fundo continua sendo executado pelas mesmas instituições que eram responsáveis por tais tarefas antes da reforma de 2006. A não ser pela mudança de nomenclatura, portanto, a gestão das receitas petrolíferas na Noruega continua praticamente idêntica àquela estabelecida desde a criação do Fundo de Petróleo em 1990.

Por meio da lei de criação do Fundo, o Congresso norueguês delegou ao Ministério da Fazenda o dever de regulamentar a gestão das receitas petrolíferas. Essa regulamentação só veio a ser adotada pelo Ministério em 1996, data do primeiro depósito, quando se resolveu deixar a cargo do Banco Central o exercício das atividades cotidianas de administração do fundo. Todo o valor do primeiro depósito foi investido em reservas monetárias estrangeiras, tipo de transação já largamente dominada pela instituição; contudo, assim que o portfólio de investimentos avançou também para o mercado acionário, em 1998, resolveu-se criar uma divisão apartada dentro da estrutura do Banco Central. O *Norges Bank Investment Management (NBIM)*, divisão criada especificamente para administrar os recursos do fundo soberano de petróleo, conta hoje com mais de 200 funcionários, além de escritórios internacionais em Nova Iorque, Londres, Xangai e Cingapura. E embora a regulamentação permita a contratação de parcerias privadas para o gerenciamento de receitas, esse recurso foi utilizado para apenas 4,4% do portfólio do fundo em 2011, em contraposição a 9,2% em 2010. Assim como no setor petrolífero, as autoridades norueguesas têm buscado capacitar sua própria força de trabalho para lidar com o setor.³²³

A enorme quantidade de recursos gerenciada pelo NBIM, seja em relação à arrecadação governamental, ao PIB nacional ou a qualquer outra medida de interesse econômico, requer que se trabalhe com um alto grau de transparência. Sem tal característica a legitimidade do Fundo de Pensão é Global e, portanto, sua própria

³²³ Norges Bank Investment Management. Government Pension Fund Global Annual Report, 2001, p. 28 e 29.

restariam ameaçadas. A complexidade das tarefas relacionadas ao investimento dessa enorme quantidade de receitas não permite que decisões cotidianas sejam tomadas sob o vigoroso escrutínio público e parlamentar. Assim, a transparência de que se fala serve mais ao propósito de prover informação e possibilitar auditorias do que propriamente ao fomento da participação política nas questões ordinárias do Fundo.³²⁴

Para garantir os padrões de governança do Fundo com o efetivo envolvimento tanto do Banco Central, quanto do Ministério da Fazenda e do Congresso, a atuação do NBIM é submetida a auditorias internas, do próprio Banco Central, e externas, do Auditor Geral da Noruega (órgão subordinado ao parlamento) e de uma empresa de contabilidade independente. Os relatórios dessas auditorias permitem ao Ministério da Fazenda verificar se a regulamentação está sendo cumprida ó especialmente no que diz respeito à alocação estratégica dos ativos, ao grau de risco a que o fundo está submetido e à qualidade ética dos investimentos ó e permitem ao Congresso certificar-se de que o Ministério da Fazenda também está cumprindo seu papel como diretor máximo do Fundo. Para reforçar o compromisso de transparência da gestão do NBIM, todas as informações produzidas pelas auditorias são disponibilizadas ao público na página da Internet do Ministério da Fazenda.³²⁵

As únicas restrições de investimento fixadas pelo parlamento na lei de criação do Fundo em 1990 dizem respeito à utilização de seus recursos para tomada de empréstimos pelo Estado ou para a concessão de empréstimos, seja ao poder público ou a entidades privadas.³²⁶ O Congresso deixou clara a impossibilidade de se buscar incrementar a rentabilidade das receitas por qualquer forma de alavancagem financeira. Por outro lado, a proibição de se investir internamente, outra prática adotada desde a adoção do fundo, foi estabelecida por meio de regulamentação do Ministério da Fazenda. Aliás, é o Ministério que estabelece todas as diretrizes concernentes à alocação dos recursos, mas não sem antes receber contribuições tanto por parte do Banco Central como do próprio Congresso.³²⁷

Hoje o Fundo investe em ativos de renda fixa e no mercado de ações, com uma maior proporção de recursos reservada à primeira alternativa. No que tange aos investimentos em

³²⁴ Bent Sofus TRANOY. Norway ó The Accidental Role Model. In: *The Political Economy of Sovereign Wealth Funds*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2010, p. 188.

³²⁵ Robert BACON & Silvana TORDO. *Experiences with Oil Funds: Institutional and Financial Aspects*. Washington: The World Bank, 2006, p. 65.

³²⁶ Artigos 3 e 5 da Lei nº 36, de 22 de junho de 1990.

³²⁷ Norwegian Ministry of Finance. *The Government Pension Fund Global (GPF)*. Disponível em http://www.regjeringen.no/pages/7772/FactSheet_year-end2011.pdf, acesso em 11 de novembro de 2012.

modelo conservador para o portfólio do Fundo, limitando sua participação a não mais do que 10% do capital acionário da empresa de forma a manter-se na posição de investidor, e não de empresário. A distribuição geográfica das aplicações em ações e em moeda também é definida na regulamentação, assim como o desvio aceitável de retorno do investimento frente às metas estabelecidas pelo Ministério. O grau de discricionariedade do NBIM para alocar os recursos do Fundo é, portanto, bastante restrito. Tais limitações, embora possam obstar uma maior taxa de retorno, permite que o governo administre o risco de exposição de suas reservas e avalie de perto o desempenho do NBIM.³²⁸

Ainda sobre a alocação de recursos, um inovador limite fixado pela regulamentação norueguesa diz respeito à obrigação de se respeitarem alguns fatores éticos na escolha dos investimentos. O Ministério da Fazenda, com o apoio de um Conselho de Ética, pode decidir excluir do portfólio do Fundo empresas que, por exemplo, degradem sistematicamente o meio ambiente, ou que estejam no mercado de fabricação de armas, ou envolvidas em largos esquemas de corrupção. Esses padrões éticos, contudo, devem ser sempre consistentes com o objetivo de lucro no longo prazo, na medida em que tal objetivo, de acordo com o próprio Conselho de Ética, revela o compromisso ético do Fundo com as gerações futuras do país.³²⁹

Embora mais uma vez o argumento intergeracional figure entre as discussões relacionadas às receitas petrolíferas, as regras que regem a entrada e a retirada dos recursos do Fundo de Pensão ó Global não espelham tal propósito. No início do ano fiscal o Congresso determina qual o montante esperado do déficit ou do superávit fiscal e, portanto, quanto das receitas petrolíferas acumuladas precisará utilizar. Após o fechamento das contas do governo, eventuais desvios entre o valor presumido e o valor real do déficit ou do superávit são ajustados com uma maior ou menor retirada de recursos do Fundo. A regra que estipula um limite máximo de déficit a 4% do valor acumulado no fundo estabelece mais um parâmetro do que propriamente uma obrigação, não havendo qualquer penalidade associada a seu descumprimento.³³⁰

A verdade, portanto, é que o Fundo de Pensão ó Global está intrinsecamente ligado ao procedimento ordinário de planejamento e execução orçamentários. Como o Congresso

³²⁸ Bent Sofus TRANOY. Norway ó The Accidental Role Model. In: *The Political Economy of Sovereign Wealth Funds*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2010, p. 189.

³²⁹ *Ibidem*, p. 192.

³³⁰ Robert BACON & Silvana TORDO. *Experiences with Oil Funds: Institutional and Financial Aspects*. Washington: The World Bank, 2006, p. 60 e Bent Sofus TRANOY. Norway ó The Accidental Role Model. In: *The Political Economy of Sovereign Wealth Funds*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2010, p. 187.

de déficit, não estão a salvo de utilização pelo governo nem os novos ingressos de renda petrolífera, nem o resultado dos investimentos aplicados pelo NBIM e nem sequer o capital já acumulado no Fundo. Não há regras, portanto, que obriguem o parlamento a continuar adotando uma política de acumulação de receitas.³³¹

Esse contraste entre o que a lei permite fazer e o que de fato tem sido feito com os recursos do petróleo, permite afirmar que o tamanho do Fundo de Pensão ó Global e a sua própria existência hoje em dia são resultado do alto grau de disciplina fiscal das autoridades envolvidas.³³² Na Noruega, a criação de um fundo apartado para a gestão das receitas do petróleo impôs, no máximo, um fardo argumentativo para o parlamento: para autorizarem o uso de tais receitas se faz necessário justificar não só a relevância dos gastos propostos no orçamento como também afastar as alegações de que esses dispêndios levarão ao superaquecimento da economia ou diminuirão o bem-estar das futuras gerações. Esse fardo seria praticamente irrisório caso não se estivesse diante de um país com níveis de desenvolvimento político e econômico suficientemente avançados.³³³ Enquanto o desenvolvimento econômico norueguês e a condição confortável de sua população tem conseguido resguardar o Fundo de Pensão ó Global de mais ousadas políticas de investimento, baseadas na aplicação das receitas domesticamente, o desenvolvimento político do país impede que impulsos cleptomaníacos façam desaparecer as enormes rendas de petróleo acumuladas nos últimos anos.

Venezuela

Se a trajetória econômica da Noruega e da Venezuela nas décadas de 70 a 90 apresenta equivalentes alternâncias entre crescimento e crise, não se observa a mesma coincidência quanto ao aprendizado institucional de cada país no que diz respeito à utilização das suas rendas de petróleo. Enquanto a Noruega conseguiu acumular o maior montante de reservas petrolíferas do mundo em um fundo soberano estruturado sob flexíveis regras orçamentárias, a Venezuela hoje amarga um vigésimo oitavo lugar nesse

³³¹ Thomas EKELI e Amadou SY. The Economics of Sovereign Wealth Funds: Lessons from Norway. In: Beyond the Curse. Policies to Harness the Power of Natural Resources. Washington: The international Monetary Fund, 2011, p. 112.

³³² Robert BACON & Silvana TORDO. Experiences with Oil Funds: Institutional and Financial Aspects. Washington: The World Bank, 2006, p. 67.

³³³ Bent Sofus TRANOY. Norway ó The Accidental Role Model. In: The Political Economy of Sovereign Wealth Funds. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2010, p. 199.

distanciado de seu concorrente nórdico em termos de

média de volume de exportação.

A primeira experiência da Venezuela em manter uma reserva de recursos petrolíferos destacada do orçamento governamental tem lugar logo após o primeiro choque de preços do petróleo, em 1974. Nesse ano, o presidente Carlos Andrés Pérez decidiu estabelecer o Fundo de Investimentos da Venezuela (FIV) com o propósito de obstar a entrada massiva de petrodólares na economia doméstica. Esse inovador veículo financeiro deveria receber metade das rendas petrolíferas arrecadadas pelo governo e investi-las integralmente no exterior.

Como forma de garantir que não se frustrasse o propósito para o qual o FIV foi criado, o governo defendeu a necessidade de que seus recursos fossem apartados do procedimento orçamentário. Decidiu-se que a gerência de tais valores deveria ficar sob a responsabilidade única e exclusiva de uma comissão nomeada pelo Presidente da República, não cabendo ao Ministério da Fazenda e nem o Congresso Nacional exercer qualquer intervenção sobre os investimentos e gastos do fundo.³³⁵

O problema é que os incentivos institucionais criados para assegurar a esterilização dos petrodólares mostraram-se extremamente fracos e incapazes de impedir que as promessas de campanha do presidente Pérez falassem mais alto e acabassem sabotando tal objetivo. Na execução de seus planos para uma *Grande Venezuela*, o presidente adotou incontáveis medidas para expandir a demanda e a oferta de bens e serviços no país, enquanto atuava sob uma delegação do Congresso Nacional para governar por decreto.³³⁶ Ao final, tais medidas não só consumiram toda a renda petrolífera gerada no período como também ocasionaram um enorme endividamento público.

³³⁴ Ranking realizado pelo *Sovereign Wealth Fund Institute* para o mês de outubro 2012. Vide: <http://www.sfinstitute.org/>, acesso em 15 de novembro de 2012. Ressalte-se que o Instituto não incorporou em sua listagem os recursos acumulados no novo fundo venezuelano criado por Hugo Chávez em 2005, o *Fondo de Desarrollo Nacional (Fonden)*. Dados sobre acumulação e gastos desse fundo não são disponibilizados oficialmente. De acordo com informações do jornal Bloomberg, cerca de \$49,2 bilhões foram transferidos do Banco Central da Venezuela para as contas do fundo (<http://www.bloomberg.com/news/2012-09-17/venezuela-s-currency-reserves-fall-to-five-year-low-before-vote.html>, acesso em 15 de novembro de 2012), mas considerando que grande parte dos gastos realizados pelo governo utiliza de seus recursos, é provável que o montante acumulado não altere significativamente a posição da Venezuela no ranking de fundos soberanos.

³³⁵ Terry Lynn KARL. *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States*. University of California Press, 1997, p. 131.

³³⁶ O Congresso Nacional concedeu ao presidente Carlos Pérez, em 31 de maio de 1974, o poder de regulamentar questões econômicas e financeiras sem a necessidade de trilhar o caminho do processo legislativo ordinário sob o argumento de que o aumento do preço do barril de petróleo demandava a adoção de rápidas e complexas decisões. *Ibidem*, p. 127 a 129.

Com a demanda interna o presidente fixou, pela primeira vez no país, um valor de salário mínimo, aumentou a remuneração de todos os funcionários públicos e duplicou o número de postos de trabalho no governo. O aumento da burocracia estatal e os altos salários multiplicaram o peso dos gastos com pessoal no orçamento, que triplicaram no período de 1973 a 1979.³³⁷ O problema foi que nem a estrutura produtiva local e nem mesmo o setor de importações conseguiram responder com rapidez a esse repentino fortalecimento do poder de compra da população. Sem o devido planejamento, a escassez de produtos e a pressão inflacionária se fizeram sentir imediatamente, já no primeiro ano do mandato de Pérez, quando então se procurou fomentar o crescimento da indústria nacional.

Assim, ao invés de programar, conforme previsto quando da criação do FIV, uma reforma tributária direcionada à diversificação da base fiscal do orçamento venezuelano, tornando-o mais independente do setor petrolífero, o governo tomou medidas para uma ainda maior desoneração tributária do setor privado. As propostas iniciais de modificação do imposto de renda e do aumento de tributos sobre a propriedade, o comércio e grandes riquezas foram substituídas por isenções aos diversos setores econômicos ópesca, construção civil, turismo, etc ó além da abertura de duas novas linhas de crédito à indústria e à agricultura.³³⁸ O aumento da demanda interna e a bonança do setor petrolífero tornavam difícil convencer a população da necessidade de se majorar tributos.

Enquanto a economia dava sinais de um superaquecimento descompassado da oferta e da demanda, no âmbito político o aumento dos gastos públicos também desencadeou uma série de transformações. A popularidade do presidente lhe permitiu um governo sem adversários, em que seus projetos eram adotados sem contestação e os mecanismos de governança simplesmente não funcionavam. O governo estava livre para adotar múltiplas, ambiciosas e até contraditórias decisões sem precisar estabelecer prioridades ou objetivos. A intervenção desenfreada e sem planejamento do estado na economia demandava cada vez mais recursos e o resultado imediato foi o rápido abandono do FIV e de seu objetivo de impedir a utilização massiva de petrodólares. Se nos dois primeiros anos de sua criação o fundo não recebeu nem metade das rendas que deveria ter recebido, depois de 1975 nenhum recurso lhe foi direcionado.³³⁹

³³⁷ *Ibidem*, p. 132.

³³⁸ *Ibidem*, p. 134.

³³⁹ *Ibidem*, p. 136.

o tempo, não só as receitas petrolíferas passaram a ser inteiramente utilizadas no mercado interno, como também serviram ao propósito de servir como garantia a operações internacionais de crédito. De fato, para financiar seus cada vez mais caros planos desenvolvimentistas o governo resolveu aceder à larga oferta de empréstimos feita por bancos multinacionais, sob o argumento de que tal alternativa era mais satisfatória do que aumentar a produção de petróleo ou aumentar a tributação. Não sem alguma oposição, especialmente de dentro do próprio Ministério da Fazenda,³⁴⁰ o presidente prosseguiu com seu plano de endividamento como a única maneira de, em suas palavras, *ôfazer da Venezuela um país desenvolvido no ano 2000ö*.³⁴¹

Quando, em 1982, o avanço dos gastos e do endividamento público foi confrontado com uma insistente queda dos preços e do volume das exportações de petróleo outra iniciativa frustrada de esterilização das receitas petrolíferas tem lugar na Venezuela. Dessa vez, a acentuada queda na arrecadação estatal é remediada com a utilização dos recursos financeiros poupados pela PDVSA para financiar seus gastos correntes.

Quando da nacionalização do setor petrolífero, estabeleceu-se em consenso que a nova empresa estatal deveria ser capaz de auto financiar seus principais projetos. Submeter a PDVSA ao crivo político do processo orçamentário comum poderia significar longos atrasos, o desvirtuamento de seus propósitos mercantis, ou mesmo uma porta aberta à corrupção. Inseriu-se, assim, na lei de incorporação da empresa a previsão de que dez por cento de seu lucro líquido deveria compor uma conta apartada, sob a gerência exclusiva de seu Conselho de Administração. Tais recursos fariam parte do patrimônio da PDVSA e seriam exclusivamente direcionados ao financiamento de gastos com investimentos e com a expansão da estatal.³⁴²

Mas se por um lado a empresa conseguia acumular cada vez mais reservas, por outro o grau de endividamento do país, mesmo diante de um novo aumento do preço do petróleo em 1979, dificultava a contratação de novos empréstimos. Tal fato, aliado à indisposição do governo para cortar despesas ou aumentar tributos, contribuía para que os montantes depositados no fundo da PDVSA revelassem-se às autoridades como a solução ideal para resolver em curtíssimo prazo os problemas financeiros do país. Já no início do ano de

³⁴⁰ O então Vice-Ministro Ivan Pulido Mora chegou a renunciar ao seu mandato depois de divulgada a decisão do governo de contrair empréstimos internacionais. *Ibidem*, p. 154.

³⁴¹ *Ibidem*, p. 153.

³⁴² Gustavo CORONEL. The Nationalization of the Venezuelan Oil Industry. From Technocratic Success to Political Failure. Lexington Books, 1983, p. 92.

Luis Herrera Campíns procuravam apoio político para utilizar parte dos recursos da PDVSA com o pagamento de gastos correntes.³⁴³

A ausência de qualquer sinal de recuperação do preço do barril de petróleo aumentava as tensões políticas. Enquanto o então Ministro da Fazenda esforçava-se para convencer a população de que uma nova alta dos preços era iminente e de que as finanças nacionais rapidamente se normalizariam, os burocratas da PDVSA, em clara manifestação de descrença sobre as reais intenções do governo, tentavam demonstrar a importância de que os investimentos da empresa continuassem sob sua única e exclusiva gerência.³⁴⁴ Com o tempo, ambas as posições foram contrariadas.

Primeiro foram frustrados os anseios da PDVSA. Apesar de comoventes manifestações sobre a importância da gerência interna do fundo para a garantia da autonomia financeira da empresa, o governo decidiu, em setembro de 1982, transferir ao Banco Central a responsabilidade pela administração das reservas petrolíferas até então acumuladas. Embora, de fato, a lei estipulasse que todas as reservas em moeda estrangeira deveriam ser supervisionadas pelo Banco Central, o acordo político alcançado à época da nacionalização, e seguido até aquele momento, colocava a estatal na condição de gerente do fundo.³⁴⁵

A posição do governo de que a crise financeira era apenas uma questão passageira foi provada equivocada logo após a transferência do fundo da PDVSA ao Banco Central. Ao contrário do que era advogado pelo então Ministro da Fazenda, o inverno europeu não ajudou a aumentar as exportações petrolíferas e uma crise bancária interna ajudou a pressionar ainda mais o já sobrecarregado orçamento público. A alternativa encontrada foi levar adiante os planos de utilizar as reservas do fundo da PDVSA para financiar gastos gerais, o que é feito pela primeira vez em dezembro de 1982.³⁴⁶

A partir de então, e até 1998, o governo venezuelano não adotou nenhuma nova solução institucional visando destacar as receitas petrolíferas do orçamento ordinário do país. Não parecia haver razão para que o governo se preocupasse com o assunto, afinal de contas, nesse período, as receitas petrolíferas do Estado experimentavam uma drástica redução. Se por um lado o preço do barril de petróleo se mantinha, ao longo das décadas de 80 e 90, estabilizado em um baixo patamar, por outro, as políticas de internacionalização da PDVSA e a chamada *Apertura Petrolera* também diminuía a arrecadação estatal.

³⁴³ *Ibidem*, p. 167.

³⁴⁴ *Ibidem*, p. 221 a 226.

³⁴⁵ *Ibidem*, p. 227.

³⁴⁶ *Ibidem*, p. 228 e 229.

o a lição de não acumular reservas monetárias e assim investia na internacionalização de suas atividades, o que permitia lhe permitia reinvestir todo seu lucro em bens líquidos e fora do alcance do governo venezuelano.³⁴⁷ Por sua parte, o próprio governo também contribuiu para a diminuição da arrecadação petrolífera ao adotar, ao final da década de 90, políticas de flexibilização tributária para atrair investimentos estrangeiros à exploração de petróleo pesado da região do Orinoco.³⁴⁸

Diante desse cenário, é de se estranhar que no ano de 1998, exatamente quando o preço do barril de petróleo alcança seu nível mais baixo na história do século XX, o parlamento venezuelano resolva votar a favor do estabelecimento de um fundo soberano com o objetivo de estabilizar o fluxo de petrodólares no orçamento público.

O segundo governo do presidente Rafael Caldera, entre 1994 e 1999, foi largamente pautado por uma agenda macroeconômica estabelecida pelo Fundo Monetário Internacional. A primeira grande reforma adotada foi exatamente a já discutida injeção de capital estrangeiro na exploração de petróleo, conhecida como *Apertura Petrolera*. Uma segunda grande reforma era direcionada ao ajuste fiscal do setor público, a ser alcançado por meio de uma série de reformas agrupadas sob o plano chamado *Agenda Venezuela*. Tais reformas envolviam a desvalorização do peso frente ao dólar, uma larga reforma tributária, o recrudescimento dos gastos públicos, o pagamento de dívidas fiscais, e, também, a adoção de um fundo para estabilização das receitas petrolíferas.³⁴⁹

Várias dessas reformas chegaram a ser implementadas, mesmo impopulares medidas como o aumento do preço da gasolina e a elevação de alíquotas tributárias do setor não petrolífero conseguiram saírem do papel. Ambas as iniciativas já haviam sido propostas pelo governo anterior, mas só com a prerrogativa de governar por decreto que lhe foi concedida em meados de 1994, o recém-eleito presidente Rafael Caldera institui, pela primeira vez na história da Venezuela, um imposto sobre o consumo de bens e serviços e, dois anos depois, inclusive aumenta sua tarifa de 12,5 para 16,5 por cento.³⁵⁰

Demorou mais tempo, contudo, para que o governo instituísse um fundo soberano voltado à acumulação de receitas petrolíferas. Assim que os preços do petróleo deram um

³⁴⁷ Bernard MOMMER demonstra como a internacionalização da PDVSA diminuiu a arrecadação governamental argumentando que as subsidiárias estrangeiras da empresa nunca transferiram dividendos a sua matriz venezuelana e, além do mais, a manipulação de preços de transferência também permitia que o lucro das operações internas fosse transferido ao exterior. Bernard MOMMER. *The New Governance of Venezuelan Oil*. In: *Oxford Institute for Energy Studies*, 1998, p. 28-29.

³⁴⁸ Vide nota de rodapé nº 254.

³⁴⁹ Guillermo ORTEGA y Nóbrega TOBÍAS. *La Agenda Venezuela: De uma tentativa heterodoxa a um ajuste ortodoxo parcial*. *Nueva Economía*, Academia Nacional de Ciências Económicas, Ano 5, nº 7, p. 1.

³⁵⁰ Miriam KORNBLITH. *Legitimacy and the Reform Agenda in Venezuela*. In: *Reinventing legitimacy: democracy and political change in Venezuela*. Westport: Greenwood Press, 1998, p. 5.

anos de 1996 e 1997, a proposta de se preservar a estabilidade macroeconômica do país a partir de um mecanismo de poupança de reservas deixou de ser uma das prioridades do presidente e do parlamento. Mas independentemente dessa falta de interesse do quadro político, as equipes técnicas do Banco Central, do Ministério da Fazenda e da PDVSA, convictos da importância de se esterilizar as rendas do petróleo, seguiram trabalhando na elaboração de diferentes minutas de lei para embasar a criação de um fundo de estabilização orçamentária.³⁵¹

Quando o que parecia ser uma tendência de recuperação dos preços do petróleo se reverte, em 1998, para a menor cotação experimentada durante todo o século, não só são afetadas a economia e a arrecadação governamental, mas também, e talvez com maior intensidade, a legitimidade dos partidos políticos tradicionais e suas lideranças.³⁵² Aproximando-se do final de seu mandato com um insignificante apoio popular e ciente da incapacidade de fazer seu sucessor político, o presidente Caldera retoma o projeto do fundo petrolífero, beneficiando-se dos estudos já realizados pela equipe técnica do governo.

Em 4 de novembro de 1998, cerca de um mês antes das eleições presidenciais e quando já estava praticamente clara a vitória de Hugo Chávez sobre o candidato apoiado por ambos os tradicionais partidos AD e COPEI, o Congresso aprovou a criação do *Fondo de Inversión para la Estabilización Macroeconómica (FIEM)*. A tardia aprovação da nova lei significava que o governo de Caldera estaria isento de seguir seus comandos. Ou seja, o Congresso estava claramente aprovando regras para constranger a discricionariedade do próximo, e não do atual, governante. Na verdade, a decisão de se estabelecer um fundo macroeconômico ao final do governo e de maneira apartada de outras reformas institucionais demonstra que para além da intenção de alcançar um equilíbrio orçamentário, as lideranças políticas estavam interessadas em diminuir o poder do futuro governo, que, como indicavam as pesquisas, seria conduzido por um intruso e, ainda por cima, inimigo das tradicionais forças políticas do país.³⁵³

³⁵¹ No ano de 1997 o Banco Central da Venezuela chegou a promover um Congresso para a discussão das possíveis características do novo fundo, com a apresentação de vários trabalhos. Os anais do Congresso foram compilados e publicados por: Luis RIVERO. *Fondos de Estabilización Macroeconómica: Seminario Internacional*. Caracas: Banco Central de Venezuela, 2001.

³⁵² O desprestígio dos partidos tradicionais já havia sido percebido pelo então presidente Rafael Caldera quando disputou a presidência em 1993. Analisando tanto o protesto dos venezuelanos às medidas neoliberais adotadas por Pérez em 1989 (cuja repressão por meio de intervenção militar ficou conhecida como *Caracazo*) quanto as tentativas de golpe iniciadas por Chávez em 1992, Caldera abandonou o seu partido de origem (COPEI) para ser eleito presidente. Rafael Duarte VILLA. *Venezuela: Mudanças Políticas na era Chávez*. *Revista de Estudos Avançados*, n° 19, 2005, p. 158.

³⁵³ Matthew JOHNSON. *The Political Logic of Rentier Insurance: The Resource Curse, Institutional Strength, and Resource Stabilization Funds in Chile and Venezuela*. Tese de mestrado defendida na

o objetivo de reduzir a instabilidade e volatilidade dos gastos públicos. Suas regras foram desenhadas para garantir um fluxo estável de gastos, estabelecendo a poupança de recursos apenas em medida tal que não compromettesse a gestão dos gastos e que permitisse cobrir, em condições adversas do setor petrolífero, eventual diferença existente entre uma arrecadação deficitária e um volume inelástico de gastos públicos. De maneira geral, o FIEM baseava-se em uma regra de captação automática de recursos petrolíferos em épocas de bonança, seu investimento, pelo Banco Central, fora do país e seu regresso ao orçamento, também de forma automática, em tempos de recessão.

Ao desenhar o FIEM, as autoridades venezuelanas buscaram afastar-se do objetivo de acumulação de reservas no longo-prazo. A idéia de poupar quaisquer que fossem as condições fiscais do país poderia levar a um contraditório endividamento público ao mesmo tempo em que se destinavam reservas ao sistema financeiro internacional. Aliás, nem mesmo na ausência de recessões deveria ser possível que o Fundo acumulasse mais reservas do que o estritamente necessário para contrabalançar uma futura queda dos preços do petróleo. Ir além desse limite, na visão dos arquitetos do FIEM, significaria sacrificar de forma desproporcional investimentos de urgência social de que um país como a Venezuela tanto necessita.³⁵⁴

O fundo foi pensado para funcionar como um abrangente mecanismo de estabilização e, para isso, todos os entes públicos destinatários de receitas petrolíferas deveriam participar de suas regras. Não seria coerente determinar que o governo federal poupasse rendas e se mantivesse a liberalidade dos governos estaduais, municipais e da PDVSA para continuar gastando e expondo seu orçamento, usualmente mais sensível que o do governo federal, à volatilidade do setor. Assim, de acordo com a lei do FIEM caberia aos governos federal, estadual e municipal³⁵⁵ depositar a diferença entre os recursos petrolíferos (royalties, imposto de renda e dividendos) arrecadados no ano e a média de receitas arrecadadas nos cinco anos anteriores, enquanto à PDVSA lhe caberia depositar apenas o excesso de lucro quando o preço do petróleo fosse também superior à média dos

Universidade do Texas em dezembro de 2010, p. 25. Disponível em <http://repositories.lib.utexas.edu/handle/2152/ETD-UT-2010-12-2256>, acesso em 20 de novembro de 2012.

³⁵⁴ Luís RIVERO. Propuesta de um fondo de estabilización en Venezuela: El Fondo de Inversión para Estabilización Macroeconómica. In: Fondos de estabilización macroeconómica: Seminário Internacional. Caracas: Banco Central de Venezuela, 2011, p. 214.

³⁵⁵ Os montantes referentes aos entes federativos estaduais e federais advinham de repasses constitucionais de parte dos valores arrecadados pela União e não de receitas originárias.

actos no volume de produção poderiam afetar o depósito de receitas pelo governo, mas não o depósito a ser realizado pela PDVSA.³⁵⁶

Ao fixar um valor de comparação rígido para definir os aportes ao FIEM, a lei criava um método de poupança automática que implicava em um controle rígido dos gastos públicos. De fato, com tal regra não haveria margem para a discricionariedade do governo na determinação do volume de receitas petrolíferas que irão compor o orçamento anual. Se toda arrecadação acima de um determinado patamar deveria ser poupada, então o montante a ser utilizado em gastos do governo só poderia ir até tal limite, que, no caso, referia-se à média de receitas (ou do preço do petróleo no caso da PDVSA) dos últimos cinco anos. Excepcionalmente, caso o montante já acumulado de receitas no fundo superasse 80% desse limite, então todo o excedente seria direcionado ao pagamento da dívida externa, no caso do governo federal, ou a investimentos, no caso, dos governos estaduais e da PDVSA.³⁵⁷

Em simetria às regras de depósito, as regras de resgate do FIEM também funcionavam de maneira automática. Quando a receita petrolífera no ano fosse inferior à média dos cinco anos antecedentes, então o déficit deveria ser compensado com receitas do Fundo, mas não em montante maior do que dois terços das reservas já acumuladas. Caso se necessitasse de mais receitas do que esse limite, então seria necessário recorrer a outras formas de adequação orçamentária, como o endividamento externo ou a redução de gastos. A idéia é que o esgotamento dos recursos do fundo não fosse feito de uma só vez, mas sim de forma dilatada no tempo, permitindo um maior prazo para adequação do orçamento.³⁵⁸

Não foram detalhadas na lei do FIEM as regras a serem seguidas no manejo dos recursos depositados. Apenas se determinava que o Banco Central direcionasse toda a receita ao mercado internacional e que não a utilizasse na concessão de garantias, na emissão de títulos, ou na realização de operações financeiras que de alguma forma levassem a seu endividamento. Caberia ao próprio Banco e ao Ministério da Fazenda regulamentar com maiores minúcias tal atividade.

O problema é que desde sua criação o FIEM foi objeto de inúmeras mudanças, nunca tendo chegado a operar da maneira como havia sido inicialmente aprovado. Menos de um semestre depois de sua adoção, Chávez já havia alterado as regras de funcionamento do Fundo. Sem terem sido postas em prática e, portanto, sem terem produzido quaisquer

³⁵⁶ *Ibidem*, p. 218.

³⁵⁷ *Ibidem*, p. 219.

³⁵⁸ *Ibidem*, p. 220.

eram facilmente modificadas sem que nenhum setor social ou econômico tenha se preocupado em reivindicar sua manutenção e estrita observância.³⁵⁹

De acordo com as regras alteradas em junho de 1999, a base de comparação para se definir o fluxo normal de recursos petrolíferos deixava de ser uma média dos cinco anos anteriores para se estabelecer como um padrão fixo de \$9 para o preço do barril do petróleo e cerca de \$2,6 bilhões para o montante de arrecadação. O valor a ser depositado no fundo, por sua vez, corresponderia apenas a 50% do excedente, o que, na prática, duplicava aqueles valores definidos como base de comparação. Mesmo assim, na prática, tais montantes ainda ficavam abaixo do limite que seria estabelecido pela redação originária do FIEM, o que dava a impressão de que a intenção do governo era obrigar uma poupança maior tanto por parte da PDVSA quanto por parte dos governos federal e estadual. Essa austeridade, contudo, se anulava pela ampla flexibilização dos gastos. Além das regras tradicionais fixadas em 1998, o presidente poderia autorizar a utilização dos recursos do Fundo mesmo quando a arrecadação corrente de receitas petrolíferas fossem superiores ao mínimo estabelecido. Nesses casos, ao invés de comporem o orçamento geral, grande parte dos recursos seria destinada ao *Fondo Único Social (FUS)* e ao *Fondo de Inversiones de Venezuela (FIV)*, que eram gerenciados apenas pelo Poder Executivo, sem a supervisão orçamentária do parlamento. O mais interessante é que as novas regras, que davam um enorme poder ao presidente para incorrer em maiores gastos e direcioná-los a seu critério, deveriam valer apenas até 2004, ou seja, apenas até o fim do mandato de Chávez.³⁶⁰

Outra mudança no FIEM é aprovada em 2001. Desta vez, se estabelecem as regras a serem aplicadas a três diferentes períodos: ao último trimestre de 2001 e todo o ano de 2002, ao período de 2003 a 2007, e a partir de 2008 em diante. Não se alteraram as regras de retirada, mas apenas as regras de investimento. Para o primeiro par de anos estabeleceu-se que nenhum depósito de recursos seria direcionado ao Fundo, sob o argumento de que era necessário reestruturá-lo antes de se passar a aplicar as novas regras. A partir de 2003, o Fundo deveria passar a receber seis por cento do total de receitas petrolíferas arrecadadas pelos governos federal, estadual e municipal e seis por cento do lucro da PDVSA, acrescentando-se um ponto percentual por ano até que, em 2007, dez por cento de cada montante seria depositado no FIEM. De 2008 em diante, as regras estipuladas no governo

³⁵⁹ Matthew JOHNSON. The Political Logic of Rentier Insurance: The Resource Curse, Institutional Strength, and Resource Stabilization Funds in Chile and Venezuela. Tese de mestrado defendida na Universidade do Texas em dezembro de 2010, p. 27. Disponível em <http://repositories.lib.utexas.edu/handle/2152/ETD-UT-2010-12-2256>, acesso em 20 de novembro de 2012.

³⁶⁰ Venezuela. Presidência da República. Decreto com força de lei nº 146, publicado no Diário Oficial Venezuelano nº 36.722, de 14 de junho de 1999.

adas. Mais uma vez, as regras excepcionais são fixadas para equivaler ao mandato do presidente Chávez. Depois da adoção da nova Constituição de 1999 e da nova eleição presidencial em 2000, o mandato de Chávez, agora de seis anos, se estenderia até o final do ano de 2006.³⁶¹

A centralização extremada do poder, evidente na descomedida, embora autorizada parlamentarmente, utilização de decretos presidenciais, levou a uma manifestação pública de oposição a Chávez em 11 de abril de 2002, que culminou com um golpe da oposição no dia seguinte. Ainda que Chávez tenha voltado ao poder em questão de dias, estava clara a fragilidade do governo e o crescimento da oposição e, conseqüentemente, a necessidade de se aumentar os gastos públicos a fim de se recobrar a popularidade gozada nos anos anteriores.³⁶² Em resposta, em outubro de 2002, mais uma vez as regras do FIEM são modificadas: estende-se para todo o ano de 2003 o período durante o qual o governo estaria isento de realizar depósitos no Fundo.³⁶³

A oposição não se aplacou com o fracasso do golpe de 12 de abril. Em dezembro de 2002 a PDVSA lidera uma greve geral no país e, ao longo de 2003, os dissidentes do governo passam a recolher assinaturas para fundamentar a instalação de um plebiscito revocatório do mandato do presidente. Diante de seu mais baixo índice de aprovação, Chávez dá início a diversos programas de assistência social, as chamadas *misiones bolivarianas*, como forma de recobrar o apoio popular.³⁶⁴ Mas desconfiando da efetividade dos gastos públicos para sustentar sua permanência no poder, repete a estratégia de Caldera e propõe uma nova e rígida legislação com, primeiro, o objetivo de diminuir a disponibilidade de receitas petrolíferas de um possível novo governo e, subsidiariamente, de diminuir a volatilidade do orçamento público.

Institui-se, então, em 27 de novembro de 2003, o *Fondo para la Estabilización Macroeconómica (FEM)* em substituição ao FIEM. O novo Fundo previa rígidas regras de governança não previstas na lei anterior. A gestão do fundo permaneceria sob a responsabilidade do Banco Central, mas seria operada por uma diretoria nomeada pelo presidente e aprovada pela Assembléia Geral com mandato de cinco anos, revogável apenas por votação da maioria dos membros do parlamento. Essa Diretoria deveria

³⁶¹ Venezuela. Presidência da República. Decreto com força de lei nº 1.478, publicado no Diário Oficial Venezuelano nº 37.308, de 22 de outubro de 2001.

³⁶² Javier CORRALES & Michael PENFOLD. *Dragon in the Tropics: Hugo Chávez and the Political Economy of Revolution in Venezuela*. Washington: Brookings Institution Press, 2010, p. 21 e 22.

³⁶³ Venezuela. Assembléia Nacional. Lei publicada no Diário Oficial Venezuelano nº 37.547, de 11 de outubro de 2002.

³⁶⁴ Javier CORRALES & Michael PENFOLD. *Dragon in the Tropics: Hugo Chávez and the Political Economy of Revolution in Venezuela*. Washington: Brookings Institution Press, 2010, p. 23 a 26.

a uma Comissão composta por representantes do governo federal, estadual, municipal e da PDVSA, mas também à Assembléia Geral, além de ser submetida a auditorias anuais internas e externas.

As regras de depósito de valores no FEM eram praticamente idênticas às do FIEM, com a única diferença de que o valor médio a ser utilizado para determinar a arrecadação e o preço padrão, contra os quais se deveriam calcular o excesso de receitas, levaria em conta o histórico dos últimos três e não dos últimos cinco anos. E enquanto cada esfera federativa deveria depositar todo o excedente recebido, a PDVSA contribuiria apenas com 50% do possível excedente. Quanto às regras de desinvestimento, essas se tornaram mais rígidas do que as delineadas no governo Caldera. Por exemplo, no caso de uma queda na arrecadação ou no preço do petróleo, as retiradas do fundo somente poderiam ir até a metade, e não até dois terços, do valor acumulado no Fundo. Além do mais, o resgate de valores não seria automático, dependendo de um parecer da Comissão de Finanças da Assembléia Geral para sua realização.³⁶⁵

Ressalte-se que a lei determinava que nenhum recurso deveria ser depositado ao longo do ano de 2004, permitindo que o governo tivesse ampla discricionariedade para gastar antes de seu arriscado teste de popularidade no plebiscito organizado pela oposição. E o mais interessante é que depois da retumbante vitória de Chávez nas urnas em agosto de 2004, o FEM, sem sequer ter entrado em operação, já não mais parecia uma boa idéia para o governo. Ao longo do ano de 2005, mesmo sem ter revogado as disposições da lei de 2003, o governo não fez qualquer depósito de valores no Fundo, sendo que apenas em outubro daquele ano a lei é revisada para ratificar a política adotada no sentido de dispensar a poupança de recursos petrolíferos no período.³⁶⁶

Na revisão de 2005 as regras de acumulação do FEM são alteradas a fim de alcançarem apenas as receitas petrolíferas arrecadadas pelas esferas de governo, retirando-se a PDVSA do seu contexto de aplicação. Além do mais, os aportes ao fundo deveriam ser feitos após a acumulação de um superávit orçamentário no período fiscal imediatamente anterior. Realizado o balanço orçamentário e verificando-se a existência de tal superávit, caberia ao governo federal transformar em dólares no mínimo 20% do montante de recursos excedentes para depósito no Fundo de Estabilização, dividindo-se para cada ente federativo a quantia que constitucionalmente lhe caberia do superávit originário. Tal

³⁶⁵ Venezuela. Assembléia Nacional. Lei publicada no Diário Oficial Venezuelano nº 37.827, de 27 de novembro de 2003.

³⁶⁶ Venezuela. Assembléia Nacional. Lei publicada no Diário Oficial Venezuelano nº 38.286, de 4 de outubro de 2005.

FEM do Fundo de Petróleo da Noruega, cujas regras de acumulação e consumo estão umbilicalmente ligadas ao orçamento geral.

O problema é que o orçamento venezuelano apresenta déficits fiscais crônicos, que comprometeram a capacidade de acumulação de recursos mesmo em períodos de alta do preço do petróleo. Na prática, as novas regras do FEM significaram seu completo esvaziamento. Prova disso é o fato de que desde de sua adoção, em 2005, não foi realizado nenhum aporte de receitas, a não ser pela migração dos recursos que ainda constavam do FIEM quando da publicação da nova lei e pelos rendimentos financeiros advindos do investimento desses valores.³⁶⁷

Enquanto o FEM era esvaziado, outro fundo criado para a captação de receitas petrolíferas começava a ganhar proeminência na política venezuelana. Também em 2005, por meio de uma lei que altera as competências do Banco Central, dá-se início à institucionalização do que hoje é um dos maiores veículos de Chávez para a realização de gastos públicos, o chamado *Fondo de Desarrollo Nacional (Fonden)*. De acordo com esta lei, o Banco Central deveria comprar apenas parte das divisas recebidas em dólares pela PDVSA, mais especificamente, somente o montante necessário para pagar os custos operacionais da empresa no país e o valor devido ao governo a título de tributação poderia ser transformado em moeda nacional. O restante das receitas deveria permanecer dolarizado e ser mensalmente transferido a um Fundo a ser criado pelo Poder Executivo com o objetivo de *ōfinanciar investimentos na economia real, na educação e na saúde; na melhoria do perfil e do saldo da dívida pública; e no atendimento de situações especiais e estratégicas*.³⁶⁸

Em 29 de agosto de 2005 o Fundo a que se referia a lei do Banco Central é criado, por meio de Decreto do Presidente da República, na forma de uma empresa pública vinculada ao Ministério da Fazenda. O Fonden, como foi denominado, cuja direção cabe aos Ministros da Fazenda, do Petróleo e do Planejamento além de a mais dois diretores designados pelo Presidente, passou a receber todo o excedente em dólar produzido pela

³⁶⁷ Banco Central de Venezuela. Fondo para la estabilización Macroeconómica. Síntesis anual de los movimientos del FEM. Disponível em: www.bcv.org.ve/fem/fem.asp, acesso em 20 de novembro de 2012. Tamanha é a desconsideração política em relação ao FEM que mesmo os valores que lhe foram transferidos do FIEM acabaram sendo quase totalmente consumidos. Em 2011, \$822 dos \$829 milhões então depositados foram resgatados pelo executivo para utilização em projetos de construção de casas e de infra-estrutura em cidades afetadas pelas fortes chuvas daquele ano.

³⁶⁸ Venezuela. Asamblea Nacional. Lei publicada no Diário Oficial Venezuelano nº 38.232, de 20 de julho de 2005.

ciamento de investimentos públicos e também de gastos correntes.³⁶⁹

Tanto a composição da Diretoria do Fundo como seus objetivos legais dão ao presidente ampla discricionariedade para a manipulação das receitas petrolíferas. Como um instrumento extra-orçamentário, fora do alcance da Assembléia Geral, o Fonden permitiu o dispêndio de mais de 35% do PIB venezuelano em 2006, seu primeiro ano de funcionamento, sob a exclusiva atenção e governança do Poder Executivo. Além da Diretoria do Fonden, nenhum outro órgão de Estado ou membro da sociedade civil tem ingerência sobre as receitas acumuladas no Fundo, não havendo sequer a previsão de divulgação periódica dos projetos financiados ou dos repasses recebidos.³⁷⁰

Esse desenho institucional do Fonden estimula o Ministério da Fazenda a estabelecer um baixo valor de referência para o preço do barril do petróleo quando comparado com o valor real de mercado. Desta forma, a Fazenda empurra a tributação que recai sobre a PDVSA para baixo e assim disponibiliza crescentes recursos ao Fundo.³⁷¹ Com isso, não só se reduz o tamanho do bolo orçamentário a ser submetido à Assembléia Geral, como também se diminuem os repasses constitucionais aos demais entes federativos, fortalecendo, portanto, as prerrogativas da Presidência da República face aos demais poderes.³⁷²

Além dos repasses da PDVSA, o Fonden também é mantido por meio de transferências do Banco Central. Por ocasião de sua criação, previu-se que uma transferência de 6 bilhões de dólares seria realizada *õuma única vezõ* das contas do Banco à conta do Fundo; tal restrição, contudo, era regularmente desconsiderada ao se efetuarem outros repasses a pedido e a critério do Poder Executivo.³⁷³ Em 2009, uma nova mudança na lei de regulamentação do Banco Central finalmente tornou tais transferências não só legítimas como obrigatórias. A partir de então, o Fonden recebe recursos toda vez que o

³⁶⁹ Venezuela. Presidência da República. Decreto com força de lei nº 3.862, publicado no Diário Oficial Venezuelano nº 38.261, de 30 de agosto de 2005.

³⁷⁰ As únicas informações de balanço constantes da página do Fundo na Internet apresentam valores agregados de entrada e saída de reservas. Não há informações pormenorizadas sobre quaisquer dos fluxos.

³⁷¹ Análises que qualificam a avaliação para baixo do preço do petróleo venezuelano como conservadoras são, portanto, absolutamente incompletas. Vide: Mark WEISBROT & Luis SANDOVAL. *The Venezuelan Economy in the Chávez Years*. Center for Economic and Policy Research, 2007, p. 12. O preço estimado pelo Ministério da Fazenda ficou acima do preço de mercado entre todos os anos de 1999 a 2009, contudo, enquanto até 2005 a diferença não superava 10 dólares, após aquele ano a diferença foi sempre superior a 20 dólares, alcançando cerca de 51 dólares em 2008. Juan José Pérez. *El modelo de reparto ejecutivo de la renta em Venezuela (2003-2009)*. Revista Geográfica Venezolana. Vol. 52(1), 2011, p. 129 e 130.

³⁷² Javier CORRALES & Michael PENFOLD. *Dragon in the Tropics: Hugo Chávez and the Political Economy of Revolution in Venezuela*. Washington: Brookings Institution Press, 2010, p. 57.

³⁷³ José GUERRA. Estado y Finanzas Públicas de Venezuela. In: *Nueva Economía*, V. 27, junho de 2008, p. 115.

monais venezuelanas ultrapassa um limite estimado pelo Banco como sendo o nível de acumulação suficiente e adequado para a conjuntura econômica do semestre.³⁷⁴ Para defender tal mudança, o Ministro da Fazenda argumenta que é melhor para o país investir suas rendas em obras públicas e projetos sociais do que manter dólares remunerados a baixas taxas de juros no mercado internacional, sob inclusive a ameaça de serem indevidamente congelados ou expropriados.³⁷⁵

Fica claro, portanto, que o Fonden não tem por objetivo, e tampouco por prática, assegurar a estabilidade orçamentária do país ou acumular reservas monetárias. As reservas do Fundo são direcionadas a gastos sociais e a investimentos na infra-estrutura nacional, sendo apenas extraordinariamente utilizadas como ajuda financeira a outros países.³⁷⁶ Uma prova de que as rendas petrolíferas extra-orçamentárias permanecem no país pode ser comprovada pelo fato de que os gastos públicos financiados pelo Fonden, somados às despesas da PDVSA na execução das chamadas *misiones bolivarianas*, correspondem a cerca de 15,8% de todo o gasto público realizado na Venezuela entre os anos de 2005 a 2008.³⁷⁷

O perecimento do antigo FIEM e a centralidade do Fonden na política venezuelana não devem ser unicamente imputadas ao governo Chávez. A opção por se fazer dos recursos petrolíferos o principal, e quase único, financiador dos gastos do governo não é recente na política venezuelana. Desde a era Gómez, passando-se pela ditadura de Pérez Jiménez e da mesma forma durante o chamado período da democracia pactuada, a formulação de políticas para a arrecadação de rendas petrolíferas tem preferência sobre a formulação de políticas tributárias nos debates sobre o orçamento venezuelano. Assim, se hoje tais receitas não compõem um fundo estabilizador ou poupador e, ao invés disso, são as maiores responsáveis pelos gastos governamentais, uma grande parcela de responsabilidade deve ser reconhecida às opções políticas do passado.

³⁷⁴ Venezuela. Asamblea Nacional. Lei publicada no Diário Oficial Venezuelano nº 39.301, de 6 de novembro de 2009.

³⁷⁵ O Ministro cita a experiência dos Fundos do Chile e da Líbia, que foram objeto de congelamento e escrutínio quando da deposição de Gadhafi e Pinochet, respectivamente. Entrevista concedida pelo Ministro Jorge Giordani ao Jornal El Mundo: Economía y Negocios, em 29 de outubro de 2012. Disponível em: www.elmundo.com.ve/noticias/economia/politicas-publicas/giordani--es-mejor-tener-parte-de-las-divisas-en-e.aspx, acesso em 23 de novembro de 2012.

³⁷⁶ As reservas do Fonden foram utilizadas, por exemplo, para comprar 1,1bilhão em títulos públicos argentinos no ano de 2006. Vide: <http://laht.com/article.asp?CategoryId=10717&ArticleId=225166>, acesso em 26 de novembro de 2012.

³⁷⁷ Carlos APONTE. El gasto público social durante los períodos presidenciales de Hugo Chávez: 1999-2009. *Cuadernos de Cendes*. Año 27, nº 73, 2010, p. 48.

ou seus parcos gastos públicos (e sua grande fortuna pessoal) nas receitas adquiridas com a concessão de terras e em impostos aduaneiros sobre a exportação do petróleo. Em seu governo, as receitas venezuelanas deixaram de depender da tributação sobre a exportação de produtos agrários, para depender da exportação petrolífera. Com o completo colapso da exportação de café e cacau ao final da década de 20, o setor agrícola perde sua proeminência e, também, sua independência com relação ao setor petrolífero. Aos poucos que ainda se esforçaram para permanecer no ramo, Gómez estendeu empréstimos subsidiados por receitas do petróleo. E àqueles que resolveram deixar o campo e vender suas propriedades às empresas multinacionais, as cidades ofereciam um crescente mercado para bens e serviços importados. O declínio da agricultura sem a concomitante industrialização do país, portanto, destruiu a elite tradicional sem criar outra elite independente em seu lugar: a nova classe dominante ó composta pelo alto escalão do governo e das empresas multinacionais, por comerciantes e importadores ó dependia do destino da exploração petrolífera para prosperar.³⁷⁸

Não só as elites agrárias, contudo, trocaram o campo pela cidade. A estagnação da agricultura também afetou os trabalhadores rurais que, forçados a migrar, contribuíram para que a Venezuela experienciasse a mais rápida taxa de urbanização da América Latina.³⁷⁹ Não havendo indústrias, a não ser pela petrolífera, para absorver essa mão de obra, o serviço público e o setor de serviços tornaram-se o principal destino dos mais afortunados. Essa nova classe média, também financiada por petrodólares, passou a compor o mais volumoso grupo de pressão política em meados dos anos 30, clamando por maiores gastos públicos com saúde, educação e assistência social. Com um orçamento fiscal apertado pela redução da produção em tempos de guerra e vivenciando uma grande recessão econômica, as lideranças políticas olham para o passado e concluem que o maior erro do governo de Gómez foi ter apostado no chamado Estado-mínimo. Em harmonia com uma tendência política mundial, a solução do Estado-interventor foi amplamente aceita como a única alternativa viável para o futuro venezuelano.

A diferença, entretanto, ficou por conta do financiamento desse novo modelo de atuação governamental. Em um épico editorial publicado pelo jornal *Ahora* em julho de 1936, esse novo consenso político venezuelano foi resumido por Úslar Pietri: era preciso

³⁷⁸ Terry Lynn KARL. *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States*. University of California Press, 1997, p. 81 e 82.

³⁷⁹ A taxa de trabalhadores rurais na Venezuela declinou em 20 anos a mesma proporção que países industrializados levaram séculos para atingir, enquanto 72 por cento da força de trabalho venezuelana estava no campo em 1920 apenas 44 por cento compunha a classe em 1950. *Ibidem*, p. 82.

riqueza provisória do petróleo para intervir e estimular investimentos na agricultura e indústria nacionais. O governo precisava aumentar a arrecadação estatal de receitas petrolíferas para que a fugacidade da exploração do setor fosse devidamente transformada em benefícios à sociedade. Caberia ao Estado òsemear o petróleo, plantando a receita gerada por sua exploração em projetos e empréstimos agrícolas e industriais.

A Lei do Petróleo de 1943, partindo exatamente da idéia de aumentar a arrecadação petrolífera, estabelece a tributação sobre a renda auferida pelas empresas e não mais apenas sobre a exportação de sua produção. Por meio de royalties e impostos, o governo procurou assegurar que sua arrecadação fosse, no mínimo, equivalente ao lucro auferido pelas empresas exploradoras. Com tal solução, a tributação doméstica era evitada. O conhecido processo de barganha política fica restrito à relação entre governo e multinacionais: os cidadãos não precisam, ou têm pouco interesse em, participar dessa discussão. Se na era Gómez as empresas eram aliadas do Estado e a população alienada do processo político, com a Lei de 1943 as empresas passaram a potenciais adversárias do Estado e a população passa à condição de sua cliente.

O resultado de tal alternativa no longo prazo foi o desperdício do que poderia ter sido a primeira oportunidade do Estado de construir nacionalmente sua autoridade fiscal. Ao concentrar o desgaste político na relação com as empresas estrangeiras e não com cidadãos, o governo venezuelano da época restringiu o processo de legitimização do orçamento apenas ao poder de gastar e não ao poder de arrecadar receitas.³⁸⁰

Passado o período da ditadura de Pérez Jiménez, quando as receitas do petróleo foram usadas para reprimir e não para apaziguar insatisfações sociais, instalou-se um regime democrático que, ao invés de reverter, reforçou a dependência do país ao setor petrolífero. No afã de evitar conflitos e garantir a sobrevivência do novo regime, as soluções apresentadas para o desenvolvimento venezuelano continuavam pautadas no consenso sobre o intervencionismo estatal financiado exclusivamente por receitas petrolíferas. A instituição de tributos sobre a renda doméstica era impensável naquela conjuntura. Não estava nos planos da nova democracia ferir interesses de quaisquer classes e nem mesmo interesses do partido adversário. O petróleo, claro, permitia uma democracia sem perdedores: todos os projetos políticos, ainda que contraditórios, podiam ser concomitantemente implementados. Bastava que os dois principais partidos, AD e COPEI,

³⁸⁰ *Ibidem*, p. 85 a 91.

s de cada um, se aliassem também para aumentar a tributação sobre a atividade petrolífera caso o problema viesse a ser a falta de recursos.³⁸¹

Foi no bojo dessa democracia pactuada, por exemplo, que em 1970 uma alongada queda na produção convencia o então Ministro da Fazenda de que a saída orçamentária para as dificuldades do governo não estava no aumento das receitas petrolíferas. Em outubro daquele ano, o Poder Executivo apresenta ao Congresso uma proposta de lei para aumentar a tributação sobre a renda doméstica, mantendo-se inalterada a tarifa que já incidia sobre as multinacionais. Ocorre que naquele momento, o deputado da oposição Pérez Alfonso, prestigiado criador da OPEP e membro do AD, propõe justamente o contrário: apenas as rendas do petróleo deveriam continuar financiando o orçamento do governo, devendo apenas a tributação sobre as multinacionais ser aumentada. Sua proposta tinha por base seu largo conhecimento do mercado internacional. Naquele mesmo ano a Líbia havia aumentado a tributação sobre as empresas petrolíferas e adotado um preço de referência estatal para fins de determinação da base de cálculo dos royalties e impostos. Pérez Alfonso fez as mesmas propostas do governo líbio e, ao final, conseguiu elevar com o apoio do COPEI, partido do então presidente, as tarifas incidentes sobre a produção petrolífera.³⁸²

Essa total vinculação do orçamento venezuelano a receitas petrolíferas, reforçada pela falta de experiência e estrutura políticas na negociação de uma tributação doméstica, só poderia resultar, como de fato resultou, no completo fracasso de todas as tentativas de esterilização dos chamados petrodólares. Quando estabeleceu o FIV, em 1974, o plano do governo do presidente Pérez era aumentar a tributação doméstica para compensar pela economia de receitas do petróleo.³⁸³ Mas, como já exposto, tais propostas não saíram do papel assim como também não prosperaram o Fundo da PDVSA, o FIEM ou o FEM. Atualmente, Chávez continua o caminho trilhado por seus antecessores e procura garantir a maior arrecadação possível de receitas petrolíferas enquanto afasta a opção de tributar rendas domésticas.³⁸⁴

³⁸¹ *Ibidem*, p. 111. Utilizando esta exata exposição sobre a condição venezuelana para argumentar como as receitas petrolíferas podem contribuir para a construção de regimes democráticos em países subdesenvolvidos, vide: Thad DUNNING. *Crude Democracy: Natural Resource Wealth and Political Regimes*. Cambridge University Press, 2008.

³⁸² Georg PHILIP, *Oil and Politics in Latin America: Nationalist Movements and State Companies*. Cambridge University Press, 1982, p. 303.

³⁸³ Terry Lynn KARL. *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States*. University of California Press, 1997, p. 131.

³⁸⁴ Em 2011, Chávez cria uma contribuição especial sobre o petróleo, determinando que quando o preço do barril superar \$70, deverá ser recolhida uma tarifa de 80% sobre o excedente, se superar \$90, 90% e, se superar \$100, 95%. Todo o valor arrecadado deve ser direcionado ao FONDEN. Vide: Venezuela.

México

A dependência do orçamento mexicano com relação a receitas petrolíferas não é um fenômeno tão amplo quanto o venezuelano. Enquanto na Venezuela a participação das rendas do petróleo no orçamento nacional tem girado em torno de 61%³⁸⁵, no México, tal proporção não ultrapassa 38% da arrecadação pública³⁸⁶. Apesar disso, é claro que não se pode dizer que o número mexicano é suficientemente pequeno para desprezar maiores comentários; ainda mais quando se constata que somente 7% desse montante de receitas são dedicados a um fundo de estabilização e o restante financia gastos gerais do governo³⁸⁷.

O problema é que enquanto a Venezuela tem um longo passado a contar em seu desfavor, o México não pode se valer dessa mesma desculpa. Diversamente de seu vizinho sul-americano, o auge da exploração petrolífera no país só na verdade o segundo auge só ocorre depois de pelo menos quatro décadas de crescimento econômico, período em que se conseguiu inclusive construir uma relativamente diversificada indústria nacional.

O setor petrolífero no México, como exposto na primeira seção deste capítulo, já havia gozado de significativa proeminência, já que ao longo das décadas de 10 e 20 a produção mexicana figurava dentre as maiores do mundo. Contudo, uma estrutura legal privatista e a turbulência da Revolução Mexicana impediram que elite política e receitas do petróleo se unissem, como ocorreu na Venezuela, em uma perigosa associação. É exatamente essa independência política frente às rendas petrolíferas, como também já se analisou neste capítulo, que permite não só a nacionalização da indústria já ao final da

Presidência da República. Decreto com força de lei nº 8.807, publicado no Diário Oficial Venezuelano nº 39.871, de 27 de fevereiro de 2012, que modifica o Decreto com força de lei publicado no Diário Oficial Extraordinário Venezuelano nº 6.022, de 18 de abril de 2011. O aumento do imposto sobre o consumo está descartado. Vide: <http://bancaynegocios.com/aumento-del-iva-y-otros-impuestos-han-estado-fuera-de-la-jugada-economica/>, acesso em 26 de novembro de 2012.

³⁸⁵ Essa média leva em consideração os valores incluídos no orçamento nacional e também os destinados ao Fonden e às *Misiones Bolivarianas*, no período de 2004 a 2010. Utilizando-se apenas o valor constante do orçamento, essa média cairia para um percentual tampouco desprezível de 46%. Vide: Pedro RODRÍGUEZ, José MORALES & Francisco MONALDI. Direct Distribution of Oil Revenues in Venezuela: a Viable Alternative? In: *Center for Global Development*, Working Paper nº 306, 2012, p. 1.

³⁸⁶ Valor observado para o ano de 2006, em comparação com o período de 1990 a 2011. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Política Financiera. Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas y Deuda Pública. Vide: http://shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Informacion_mensual/Paginas/finanzas_publicas.aspx, acesso em 26 de novembro de 2012.

³⁸⁷ Comparação entre o valor total de receitas petrolíferas arrecadadas entre 2006 e 2011 e o valor total destinado ao *Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros (FEIP)* nos mesmos anos. *Ibidem*.

versão de seus objetivos empresariais: ao invés de exportar petróleo, a indústria mexicana se preocuparia exclusivamente em abastecer o mercado nacional.

A partir do início da década de 40, a política econômica mexicana passa a adotar um modelo de desenvolvimento baseado na lógica da substituição de importações. O Estado coloca dentre suas prioridades a garantia do crescimento e do fortalecimento da indústria nacional, especialmente aquela dedicada à fabricação de bens para a satisfação da demanda interna. Como parte de tal política, estabelecem-se quotas para a importação de bens de consumo, benefícios à importação de bens de capital e, no que diz respeito ao setor petrolífero, um preço subsidiado para os recursos energéticos.³⁸⁸

Embora tal estratégia tenha contribuído ao longo de mais de 30 anos para uma significativa industrialização do país, sendo conhecida como o *“Milagre mexicano”*, ela não veio sem custos. Em meados dos anos 70 suas principais falhas já eram tão evidentes que permitiam a declaração de falência da tática da substituição de importações implementada por um protecionismo de mercado. O caráter anti-exportador do modelo, combinado com a intensidade de importações de capital e a perda de dinamismo do setor primário como gerador de receitas deram lugar a um crescente desequilíbrio da balança comercial e do orçamento público mexicanos. A falta de divisas externas limitava a importação de bens, inclusive de alimentos e até mesmo petróleo. Tendo concentrado seus parcos esforços em fomentar a indústria de bens de consumo, o governo não favoreceu a agricultura e, além de pouco investir, pressionava o orçamento da Pemex com sua política de subsídio aos preços de petróleo. Além do mais, um incipiente sistema tributário contrastava-se com volumosos gastos e com essa política de subsídio de preços. Na década de 70, inflação e déficit fiscal compuseram a parte trágica da herança deixada pela política econômica adotada pelo México até então.³⁸⁹

É certo que já nos primeiros sinais de falência, o presidente Echeverría procurou restabelecer a normalidade da economia mexicana. Em 1971 deu ordens para que se programasse um severo corte de gastos do governo. O resultado de tal decisão foi sentido imediatamente, o crescimento do país caiu de 6,9% em 1970 para 3,4% em 1971. É claro que tais medidas foram muito mal recebidas pela população, e o presidente Echeverría, que já experimentava baixíssimos níveis de popularidade, decide reverter o curso de sua

³⁸⁸ George GRAYSON, *The Politics of Mexican Oil*, University of Pittsburgh Press, 1980, p. 103 e 104.

³⁸⁹ René VILLARREAL. El petróleo como instrumento de desarrollo y de negociación internacional. México en los ochentas. In: *El Trimestre Económico*. Fondo de Cultura Económica, 1981, p. 3 a 10.

para seria aumentar os gastos públicos por meio de uma política monetária expansionista.³⁹⁰

O endividamento externo foi a saída encontrada pelo governo para programar essa nova direção, sem ter de lidar com difíceis soluções de longo-prazo para os problemas orçamentários e da carência de divisas externas. O dinheiro foi utilizado para fomentar investimentos em todas as áreas, desde a produção de aço à construção de arranha-céus, além de inúmeros gastos sociais. No final das contas, em 1976, a dívida pública havia quintuplicado e não havia sinais de recrudescimento da inflação, assim, um dos últimos atos do presidente Echeverría antes de passar o cargo a seu sucessor, López Portillo, seria a drástica desvalorização do peso frente ao dólar.³⁹¹

A crise de 1976 pôs em evidência os limites do crescimento interno em face de um desequilíbrio da balança de pagamentos. Os canais de financiamento público se fecharam, tanto interna quanto externamente, e o socorro parecia estar apenas em seguir a austera receita do Fundo Monetário Internacional (FMI): era preciso continuar desvalorizando o peso, retraindo o crescimento econômico, controlar salários e reduzir barreiras ao comércio internacional.³⁹²

Felizmente, ou infelizmente, a confirmação da existência de largas reservas de petróleo apresentou-se como uma segunda alternativa ao México. López Portillo não demorou a reconhecer o papel das novas descobertas para seu governo. Em seu plano econômico estava previsto o aumento da produção de 900 mil a 2,25 milhões de barris diários de petróleo até o fim de seu mandato. Em 1978, o próprio FMI relaxara sua rigorosa restrição ao endividamento do país reconhecendo a importância do aumento dos investimentos da Pemex para a geração de divisas externas. Bancos americanos, japoneses e europeus, vendo surgir uma nova potência petrolífera independente da OPEP, também retomam a contratação de empréstimos com o Estado mexicano. Apenas o Banco Mundial expôs uma certa preocupação com a capacidade da economia para absorver tanta receita: ao comentar o plano de López Portillo, o Banco sugeriu sua redução em magnitude de pelo menos 25%.³⁹³

O presidente parecia reconhecer os perigos de sua pretensão. Em uma entrevista ao jornal *The New York Times*, em 6 de janeiro de 1979, perfilhou que *o a capacidade de*

³⁹⁰ George GRAYSON, *The Politics of Mexican Oil*, University of Pittsburgh Press, 1980, p. 105.

³⁹¹ *Ibidem*, p. 54 e 55.

³⁹² René VILLARREAL. El petróleo como instrumento de desarrollo y de negociación internacional. México en los ochentas. In: *El Trimestre Económico*. Fondo de Cultura Económica, 1981, p. 5.

³⁹³ George GRAYSON. *The Politics of Mexican Oil*. University of Pittsburgh Press, 1980, p. 62 a 77.

igual à do corpo humano: não se pode comer mais do que se consegue digerir, ou se cai doente, sendo que o mesmo pode acontecer com a economia nacional³⁹⁴. Economistas também sugeriam cautela: a exportação de petróleo e a absorção de petrodólares deveriam ser realizadas apenas na velocidade com que pudessem ser transformadas em poupança interna, garantindo assim um desenvolvimento contínuo, além de estável com relação aos preços. Para tanto, o mais correto seria seguir um padrão de conservação das jazidas, explorando-se apenas o suficiente para não gerar pressões inflacionárias. O crescimento da economia deveria ditar o ritmo de exploração, e não o contrário.³⁹⁴

Apesar de todas as recomendações de prudência, o presidente precisou revisar diversas vezes seu plano econômico para ajustar para cima o volume previsto de produção e de reservas provadas de petróleo. Para se ter uma ideia da rapidez do crescimento do setor, a meta de produção estabelecida para o final do mandato foi cumprida pela Pemex dois anos antes do que havia sido inicialmente previsto.³⁹⁵ Da mesma forma que Echeverría, López Portillo apostou no vertiginoso aumento de gastos governamentais para reduzir o desemprego e aumentar o poder de compra dos cidadãos. O problema é que dessa vez, com o amparo das receitas petrolíferas, o grau de endividamento do país alcançou um patamar ainda maior do que em 1976.

Bastou o primeiro sinal de desaquecimento do mercado mundial para que o México percebesse quão vulnerável estava às volatilidades do preço do petróleo. Embora a política econômica dos primeiros anos de governo tenha resultado em alguns avanços, como no aumento de 8,2% do PIB per capita entre 1978 e 1981, o déficit orçamentário e o endividamento do país obrigaram o peso a ser três vezes desvalorizado em 1982, quando o mercado internacional desacelera e o preço do petróleo diminui com a redução da demanda.³⁹⁶ Ocorre que mesmo a grande desvalorização de quase 70% do valor do peso em relação ao dólar não foi suficiente para restabelecer o equilíbrio da balança comercial mexicana. Uma série de decisões de curto prazo, como a nacionalização de bancos privados, a interrupção do pagamento da dívida externa e o controle das taxas de câmbio,

³⁹⁴ René VILLARREAL. El petróleo como instrumento de desarrollo y de negociación internacional. México en los ochentas. In: *El Trimestre Económico*. Fondo de Cultura Económica, 1981, p. 39 e Gerardo BUENO. Oil and development plans of the late seventies. In: Miguel WIONCZEK & Ragaei MALLAKH. Mexico's Energy Resource. Boulder: Westview Press, 1985, p. 123 a 144.

³⁹⁵ George GRAYSON, *The Politics of Mexican Oil*, University of Pittsburgh Press, 1980, p. 63-64.

³⁹⁶ Robert LOONEY. The Mexican Oil Syndrome: Current Vulnerability and Longer-Term Viability, *OPEC Review*, 1985, p. 369-370.

início a profundas e dolorosas reformas estruturais, que eram condições estipuladas pelo FMI para a concessão de futuros empréstimos ao país.

O governo de Miguel de la Madrid procurou seguir a cartilha: reduzir gastos, substituir o regime de cotas de importação por um regime de proteção tarifária e, até mesmo, aumentar a tributação sobre o consumo.³⁹⁷ Com tais medidas, a economia mexicana começa a experimentar uma continuada recessão, agravada em 1986 quando uma nova queda dos preços do petróleo é respondida com um novo aumento de gastos governamentais, gerando simultaneamente inflação e recrudescimento do PIB.³⁹⁸

A segunda metade da década de 80 e praticamente toda a década de 90 continuaram marcadas por políticas econômicas voltadas ao corte de gastos públicos e ao fomento do setor de exportações. E por mais que o principal responsável pelo menor impacto das receitas petrolíferas na arrecadação fiscal ainda fosse o baixo preço do petróleo, deve-se reconhecer que algumas medidas do governo ao menos buscavam esse descolamento. Prova disso é que durante o curto prazo da Guerra do Golfo, em 1990, o governo mexicano afastou-se da tentação de comandar intervenções pró-cíclicas, como as adotadas ao final da década de 70, recorrendo à compra de garantias financeiras contra a volatilidade do mercado petrolífero. Tendo verificado a natureza política e, portanto, de provável curto-prazo que motivou o aumento de mais de 150% do preço do petróleo, o governo protegeu seu orçamento contratando seguros que lhe garantiriam o recebimento de uma receita fixa caso a guerra tivesse apenas uma pequena duração.³⁹⁹

Esses esforços, contudo, não foram suficientes para livrar o orçamento mexicano de sua dependência em relação às receitas petrolíferas. Com a crise financeira de 1995, resultado de um aumento irresponsável do crédito bancário combinado com uma taxa de câmbio semifixa,⁴⁰⁰ o país precisou ser novamente resgatado por empréstimos internacionais, especialmente do governo norte-americano, que estipulavam como principal fonte de garantia a futura renda de exploração de petróleo.⁴⁰¹ Nesse contexto, a

³⁹⁷ *Ibidem*, p. 375 a 377.

³⁹⁸ Stephen EVERHART. *Management of Oil Windfalls in Mexico: Historical Experience and Policy Options*. World Bank: Mexico Country Management Unit and International Finance Corporation, 2001, p. 9.

³⁹⁹ *Ibidem*, p. 19 e 20.

⁴⁰⁰ O rigor dos gastos públicos não foi replicado pelo setor privado, que diante da ausência de regulamentação do mercado financeiro e de uma parcial rigidez cambial, aproveitou para tomar imprudentes empréstimos a fim de financiar crescentes volumes de importações. Esse cenário atrativo para o investimento externo foi rapidamente revertido ao menor sinal das turbulências políticas que permearam o fim do mandato do presidente Carlos Salinas, sendo que a fuga do capital estrangeiro e a falta de pagamento de empréstimos bancários forçaram seguidas desvalorizações do peso. In: Francisco GIL DÍAZ. *The Origins of Mexico 1994 Financial Crisis*. *Cato Journal*, V. 17, 1998.

⁴⁰¹ Sobre como as receitas de exportação da PEMEX serviram como garantia para o pagamento do empréstimo concedido pelos Estados Unidos, vide: Nora LUSTIG. *Mexico in Crisis, the U.S. to the Rescue*:

formas na legislação de financiamento e gasto públicos no México, mas nenhuma delas significou a efetiva diversificação da base fiscal do governo.⁴⁰² Na prática, tais reformas representaram apenas uma maior constrição do orçamento da Pemex ó a carga tributária passou de cerca de 46% de suas receitas na década de 80 para uma média de 68% na década seguinte⁴⁰³ ó e uma menor transparência sobre seu endividamento ó já que se permitiu a contabilidade diferida de investimentos em infra-estrutura a partir da terceirização de projetos ao capital privado.⁴⁰⁴

Avaliando como o orçamento mexicano nos anos de 1997 e 1998 seguiu afetado pela volatilidade do preço internacional do petróleo e, ainda, pontuando a incerteza sobre o futuro do setor no médio e longo prazos, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) sugeriu que se estabelecesse um fundo de estabilização para os ingressos petrolíferos e que se adotassem reformas fiscais para potencializar a arrecadação de receitas tributárias não derivadas do petróleo. De acordo com a OCDE, a dependência mexicana a uma renda tão volátil não só gerou frequentes crises como acabou por limitar, ao invés de expandir, o gasto público: a regular posição de endividamento do país obrigou um rigoroso corte de gastos, especialmente gastos sociais.⁴⁰⁵

Em um cenário político de extrema incerteza para o PRI, que havia acabado de perder pela primeira vez na história sua maioria absoluta na Câmara e sua maioria de dois terços no Senado, a criação de um fundo de estabilização de receitas do petróleo não parecia má idéia. Essa sugestão da OCDE poderia funcionar como um hábil resguardo para o Partido que, atuando como oposição na Câmara desde 1997, já via em 1999 a possibilidade de ter sua longa hegemonia novamente ameaçada nas eleições presidenciais

The Financial Assistance Packages of 1982 and 1995. *UCLA International Law and Foreign Affairs*, v. 67, 1997/1998.

⁴⁰² Desde a primeira crise em 1982 o governo adotou reformas com o objetivo de reduzir a participação do petróleo no orçamento. Contudo, na prática, os benefícios que poderiam advir dessa criação de novos impostos foram reduzidos pela débil capacidade arrecadatória da administração fazendária e pela grande quantidade de isenções e de regimes tributários especiais. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. *Estudios Económicos de la OCDE: México. Temas Especiales - Mejorar los Ingresos Fiscales y Reforzar el Sistema Bancario*. 1998-1999, p. 83.

⁴⁰³ Juan Carlos QUIROZ & Jorge ROMERO. *Recursos Naturales e Ingresos Fiscales em México: Retos Presupuestarios y Sector Energético*. México: Fundar Centro de Análisis e Investigación, 2004, p. 14.

⁴⁰⁴ Trata-se de mecanismo aprovado em 1995 conhecido pelo acrônimo *Pidiregas*, que se refere a *ôprojetos de impacto diferido no registro de gastos*. Os gastos associados a tais projetos só aparecem no orçamento público depois de entregues pela iniciativa privada e não quando de seu planejamento ou execução. Ognen STOJANOVSKI. *Handcuffed: an assessment of Pemex's performance and strategy*. In.: David VICTOR, David HULTS & Mark THURBER. *Oil and Governance: State-owned Enterprises and the World Energy Supply*. Cambridge University Press, 2012, p. 302 a 306.

⁴⁰⁵ Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. *Estudios Económicos de la OCDE: México. Temas Especiales - Mejorar los Ingresos Fiscales y Reforzar el Sistema Bancario*. 1998-1999, p. 74 a 80.

e em 31 de dezembro de 1999 publica-se o Decreto Orçamentário dos Gastos da Federação para o Exercício do Ano 2000, devidamente votado pela Câmara dos Deputados, com a previsão de criação do *Fondo de Estabilización de Ingresos Petroleros (FEIP)*. Assim como com o FIEM na Venezuela, portanto, as regras do FEIP foram estabelecidas com o objetivo de restringir as opções do novo governo, no caso o do presidente Vincent Fox, do *Partido Acción Nacional (PAN)*.

O problema é que, tendo sido estabelecido por meio de um normativo temporário, como é o caso da lei orçamentária, o FEIP foi insuficientemente regulamentado. Na sua lei de constituição, o único dispositivo relevante que lhe diz respeito estabelece que o fundo deveria ser formado por 40% do eventual excedente de rendas públicas auferidas no ano, líquido de eventuais gastos adicionais, devendo os demais 60% serem destinados à amortização da Dívida Pública.⁴⁰⁷ As regras a respeito da gestão do Fundo, da aplicação de suas receitas e, especialmente, as regras sobre o saque de seus recursos no caso de um eventual déficit só foram estabelecidas por meio de um normativo do Ministério da Fazenda, publicado em 31 de dezembro de 2000.

Essas regras, contudo, foram amiúde alteradas, demonstrando a desconfiança política não só sobre a real eficácia do FEIP para estabilizar o impacto orçamentário das receitas petrolíferas como também sobre a importância desse seu objetivo. A lei orçamentária para o ano de 2001, publicada em 30 de dezembro de 2000, diminuiu a proporção do excedente a ser direcionado ao Fundo para 33%, fixando outros 33% para o pagamento da dívida pública, e destinando os restantes 34% para investimentos em projetos de água e esgoto ou de desenvolvimento da zona de exploração petrolífera.⁴⁰⁸ A alteração da norma infralegal foi realizada três meses depois, em março de 2001, e mais uma vez em março de 2002, quando se aprovou a retirada extraordinária de mais de 99% dos recursos acumulados para se compensar uma redução do montante arrecadado no primeiro trimestre daquele ano. E isso, vale ressaltar, que o próprio Ministério da Fazenda fixara que não mais do que 50% do montante acumulado no fundo poderia ser utilizado com tal propósito!⁴⁰⁹

⁴⁰⁶ Juan Carlos QUIROZ & Jorge ROMERO. Recursos Naturales e Ingresos Fiscales em México: Retos Presupuestarios y Sector Energético. México: Fundar Centro de Análisis e Investigación, 2004, p. 24.

⁴⁰⁷ México, Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del Año 2000, publicado no Diário Oficial de 31 de dezembro de 1999, art. 35, alínea ðëö.

⁴⁰⁸ México, Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del Año 2001, publicado no Diário Oficial de 30 de dezembro de 2000, art. 31, alínea ðfö.

⁴⁰⁹ Rocío MORENO. La importancia del Fondo de Estabilización de Ingresos Petroleros. México: Fundar Centro de Análisis e Investigación, 2004, p. 13.

o ano de 2002 a distribuição dos potenciais excedentes para o FEIP seguiu a mesma proporção aprovada para o ano de 2001.⁴¹⁰ Já o orçamento fixado para 2003 reduziu novamente o montante a ser destinado ao Fundo e ao pagamento da dívida pública, que ficaram limitados a 25% do excedente para cada; os restantes 50% foram assinalados para investimentos em infra-estrutura pública sob a administração dos governos sub-nacionais.⁴¹¹ A mesma proporção foi repetida no orçamento referente a 2004.⁴¹² Já nos orçamentos para 2005 e 2006, os investimentos em infra-estrutura deixam de estarem voltados aos estados, para dirigirem-se ao setor petrolífero.⁴¹³

A frequência e a direção dessas alterações legislativas, bem como uma análise das variações do gasto público desde a criação do Fundo até o ano de 2006 mostram que o objetivo de esterilizar o orçamento da volatilidade das receitas petrolíferas não foi efetivamente encampado pelas autoridades mexicanas. Apesar da institucionalização de um mecanismo para a esterilização dessas receitas, o fato é que os gastos públicos no México continuaram em larga medida pró-cíclicos, sendo que a constante elevação dos preços do petróleo e o maior espaço para gastos governamentais contribuíram para que se continuasse ignorando a importância da adoção de medidas para a diversificação da base arrecadatória do governo. Por exemplo, em 2004, o Congresso rechaçou o aumento do IVA e a extinção de certos benefícios fiscais, e, em 2005, reduziu a tarifa de Imposto de Renda sobre pessoas físicas e jurídicas de 33 para 30%, prevendo, ainda, subseqüentes reduções, chegando a 28% em 2010.⁴¹⁴

⁴¹⁰ México, Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del Año 2002, publicado no Diário Oficial de 1º de janeiro de 2002, art. 19, alínea öjö.

⁴¹¹ México, Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del Año 2003, publicado no Diário Oficial de 30 de dezembro de 2002, art. 21, alínea öjö. Para viabilizar essa transferência adicional de receitas petrolíferas para a execução de investimentos por parte dos estados federados foi criado o *Fideicomiso para la Infraestructura en los Estados (FIES)*. A distribuição de recursos do FIES é realizada da mesma maneira como dispõe o Fundo Geral de Participações, que, por sua vez, assinala recursos de acordo com o número de habitantes e a quantidade de recursos que cada estado arrecada. A respeito da origem e do funcionamento inicial do Fundo, veja: Eduardo GÓMEZ & Víctor Hernández SALDAÑA. Origen y Operación del Fideicomiso para la Infraestructura de los Estados (FIES). Disponível em: <http://www.indetec.gob.mx/News/files/FIES.asp>, acesso em 5 de dezembro de 2012.

⁴¹² México, Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del Año 2004, publicado no Diário Oficial de 31 de dezembro de 2003, art. 31, alínea öfö.

⁴¹³ México, Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del Año 2005, publicado no Diário Oficial de 20 de dezembro de 2004, art. 21, alínea öjö e México, Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del Año 2006, publicado no Diário Oficial de 22 de dezembro de 2005, art. 25, I, alínea öjö.

⁴¹⁴ Vide: OECD. *Strengthening public finances*. In: *Economic Surveys: Mexico 2005*, OECD Publishing, p. 135, Rubens Penha CYSNE & Rogério SOBREIRA (Coord.). *Ajustes fiscais: experiências recentes de países selecionados*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007, p. 123 e Juan Carlos QUIROZ & Jorge ROMERO. *Recursos Naturales e Ingresos Fiscales em México: Retos Presupuestarios y Sector Energético*. México: Fundar Centro de Análisis e Investigación, 2004, p. 56.

ltado não pode deixar de ser atribuído à mal planejada arquitetura institucional do FEIP nos seus primeiros anos de funcionamento. A começar pelo fato de o Fundo ter nascido no bojo de um decreto orçamentário e não no bojo de uma lei propriamente dita, o que sob o ponto de vista político facilitava enormemente a modificação de suas regras. Além da fácil modificação do dispositivo legal que determinava o destino dos excedentes petrolíferos, também conta de forma negativa o fato de que o próprio conceito de excedente foi definido não a partir da comparação entre o que se efetivamente arrecadou e o que se previa arrecadar no orçamento, mas sim entre o que se arrecadou e o que se efetivamente gastou ao longo do ano. A repartição dos recursos excedentes para o FEIP e para os demais cambiantes propósitos só era realizada depois de descontados os gastos não programados no orçamento incorridos pelo governo federal.

Essa permeabilidade entre as receitas a serem direcionadas ao Fundo e o orçamento geral ó o que, diga-se de passagem, deu muito certo na Noruega ó acabou favorecendo a utilização das rendas petrolíferas na execução de gastos correntes em detrimento de comporem um robusto mecanismo de estabilização orçamentária. Segundo cálculos do Banco Central Mexicano, de 2003 a junho de 2006 cerca de 197 bilhões de pesos extraordinários (no sentido de que suplantaram o montante que inicialmente se previu como futura arrecadação) foram direcionados aos chamados gastos imprevistos.⁴¹⁵ Ao passo que, em junho de 2006, o montante que compunha o FEIP era de aproximadamente 14,6 bilhões de pesos.⁴¹⁶

Por trás dessas cifras está o fato de que não só o desenho institucional do Fundo era falho, mas o restante do arcabouço normativo que regia o orçamento mexicano também padecia de graves deficiências. A Lei de Orçamento, Contabilidade e Gastos Públicos, em sua redação de 1976, dava exclusivamente ao Executivo o poder de distribuir recursos excedentes aos programas que considerasse apropriado. Essa discricionariedade no exercício do gasto público, combinada à falta de transparência associada a essa função, criava incentivos ao Presidente para que autorizasse o uso imediato de superávits fiscais, antes mesmo que o Poder Legislativo tivesse conhecimento desses recursos.⁴¹⁷ Com isso, o governo desviava-se do propósito inicial do FEIP, utilizando-se das rendas petrolíferas para financiar gastos correntes e, ainda mais, de maneira não devidamente planejada. Em

⁴¹⁵ Rocio MORENO. La importancia del Fondo de Estabilización de Ingresos Petroleros. México: Fundar Centro de Análisis e Investigación, 2004, p. 24.

⁴¹⁶ *Ibidem*, p. 19.

⁴¹⁷ México, Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, publicada no Diário Oficial de 31 de dezembro de 1976, art. 25.

recadadas em excesso foram utilizadas para financiar o Programa de Separação Voluntária mexicano; em 2004, financiaram o aumento dos salários dos professores; e, em outras diversas ocasiões, as receitas petrolíferas terminaram pagando por projetos contratados com a iniciativa privada que deveriam ser pagos no futuro a partir da receita gerada pelo próprio projeto.⁴¹⁸

Analisando a condição orçamentária mexicana em 2005, a OCDE concluiu que a política fiscal do governo continuava pautada pelo ciclo do preço internacional do petróleo e não pelo ciclo econômico experimentado pelo país. Altos preços do minério estimulavam maiores dispêndios públicos enquanto baixos preços requeriam cortes nos gastos, ou seja, adotando um padrão pró-cíclico, a atividade do governo dirigia-se mais à estabilização do orçamento do que à estabilização da atividade econômica.⁴¹⁹ Ademais, a OCDE reconhecia que embora todos concordassem com a necessidade de se adotar uma reforma tributária, visando a extinção das inúmeras isenções e benefícios que tornavam irrelevantes a criação de impostos e os aumentos tarifários, o fato é que a disponibilidade das receitas petrolíferas no orçamento tornava tal medida politicamente impossível.⁴²⁰

Para a OCDE, apenas um maior compromisso com um fundo estabilizador poderia reverter esse cenário, o que significava a necessidade da instituição e a regulamentação das normas do FEIP por meio de lei. Só assim o México conseguiria sair da espiral orçamentária petrolífera e implementar uma reforma tributária capaz de garantir receitas previsíveis para a adoção de programas governamentais básicos. O fundo precisaria garantir que as receitas advindas do aumento do preço do petróleo não fossem consideradas rendas ordinárias, e que o aumento contínuo de tais receitas não dessem a sensação de que é possível desprezar reformas tributárias. Mesmo com a instituição do FEIP em 2000, o México continuava claramente tratando o aumento das receitas petrolíferas advindas do aumento do preço internacional do minério como se fossem receitas ordinárias: prova disso é que no orçamento de 2005 já se havia incorporado cerca de dois terços do aumento do preço experimentado a partir de 2002.⁴²¹

Ao final do sexênio de Vincent Fox, a presciência de mais um incerto resultado eleitoral contribui para que a sugestão da OCDE no que diz respeito à maior formalização legal do FEIP fosse enfim adotada. Embora uma proposta de reforma da Lei de Orçamento,

⁴¹⁸ Rocio MORENO. La importancia del Fondo de Estabilización de Ingresos Petroleros. México: Fundar Centro de Análisis e Investigación, 2004, p. 24.

⁴¹⁹ OECD. "Strengthening public finances". In: Economic Surveys: Mexico 2005, OECD Publishing, p. 115-116.

⁴²⁰ *Ibidem*, p. 125.

⁴²¹ *Ibidem*, p. 117-118.

cos tramitasse no Congresso desde 2003,⁴²² sua implementação, que acabou dando origem a uma nova lei chamada Lei de Orçamento e Responsabilidade Fazendária, só se deu em março de 2006. Nesse normativo ficaram definidas regras mais estritas para a demarcação do preço de referência do petróleo, foram fixados os casos extraordinários em que seria possível utilizar as rendas recebidas em excesso, e, ainda, previu-se o destino que deveria ser dado a tais receitas excedentes.

De acordo com a nova Lei de Orçamento, as receitas excedentes só podem ser utilizadas pelo Poder Executivo em casos específicos, como, por exemplo, para o pagamento de custos financeiros decorrentes de eventual aumento da taxa de juros ou de câmbio, para cobrir dívidas de exercícios fiscais anteriores, ou para financiar a reparação de danos causados por desastres naturais.⁴²³ Ou seja, reduziu-se a discricionariedade do presidente para incorrer em gastos correntes e não planejados, aumentando, assim, a parcela de receitas excedentes a serem direcionadas ao FEIP, que, a partir de então, deve sempre receber 40% desses recursos. Outros 25% são reservados ao então criado *Fondo de Estabilización de Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF)*, dedicado a estabilizar as receitas petrolíferas que ingressam no orçamento dos estados mexicanos, outros 25% devem compor o também então criado *Fondo de Estabilización para la Inversión en Infraestructura de Petróleos Mexicanos (FEIPEMEX)*, dedicado à estabilização dos investimentos da estatal, e, por fim, 10% são destinados a custear investimentos imediatos em infra-estrutura por parte dos entes federados.⁴²⁴

Decidiu-se, portanto adotar um mecanismo de estabilização mais cauteloso e, principalmente, mais abrangente do que o anterior. A partir da reforma de 2006, o objetivo de estabilizar o impacto de tais receitas no orçamento não mais se restringe apenas às receitas destinadas ao governo federal; mas também inclui o orçamento dos estados e da própria Pemex. Apenas no caso de as reservas acumuladas em cada Fundo suplantarem um determinado teto, então o excedente petrolífero é destinado a custear investimentos imediatos a serem realizados pelo governo federal (25%), pelo governo estadual (25%) e pela Pemex (25%), além de certo montante destinar-se à acumulação para o futuro, sendo depositado no fundo de custeio da seguridade social.⁴²⁵

⁴²² *Ibidem*, p. 119-120.

⁴²³ México, Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, publicada no Diário Oficial de 30 de março de 2006, art. 19, inciso I.

⁴²⁴ *Ibidem*, art. 19, inciso IV.

⁴²⁵ *Ibidem*, art. 19, inciso V. 50% das reservas acumuladas no FEIPEMEX ao ano também podem ser utilizadas imediatamente no ano seguinte, independentemente do montante já acumulado, para investimentos em infra-estrutura de refino de petróleo.

Os mexicanos efetivamente conseguiram sensibilizar as autoridades mexicanas da necessidade de se adotar reformas tributárias para alargar a base fiscal. Em setembro de 2007, por exemplo, mesmo em meio a crescentes preços do petróleo, o Congresso aprovou a criação de três diferentes novos impostos: um imposto corporativo mínimo (a compensar os inúmeros subsídios e isenções), um imposto sobre depósitos bancários (para atingir a economia informal, já que pessoas físicas e jurídicas podem deduzir tais recolhimentos de seu imposto de renda) e um imposto sobre o consumo interno de gasolina e diesel. Ademais, concordou-se com a redução da tributação aplicada sobre a Pemex a fim de liberar-lhe mais recursos para investimentos na exploração de novos campos.

Não foi só a melhor arquitetura dos Fundos de Estabilização que impulsionou a referida reforma tributária. A recorrente queda da produção de petróleo no México também clamava por atitudes mais enérgicas por parte do governo: parecia ser preciso começar a se pensar na possibilidade de o México deixar de ser um grande exportador de petróleo. Ao que parece, contudo, as reformas não foram feitas com esse sombrio prognóstico em mente. Pelo contrário, as alterações adotadas foram apenas até o ponto de permitir que a Pemex investisse mais, encontrasse novas reservas, e, assim, pudesse continuar garantindo a arrecadação de cerca de 30% dos recursos orçamentários do país. De fato, as alterações da legislação tributária contribuíram com o acréscimo de apenas 2 pontos percentuais na proporção entre receitas governamentais e PIB⁴²⁶, mantendo o México na última posição desse ranking entre os países-membro da OCDE, isso mesmo se consideradas as receitas petrolíferas!⁴²⁷ E mesmo quando comparado com outros países da América Latina, o México continua ocupando as mais baixas posições da lista.⁴²⁸

Comparação

Com as novas descobertas de petróleo recém anunciadas pelo governo mexicano⁴²⁹, serão maiores os desafios políticos a se enfrentar caso ainda se julgue relevante diversificar e expandir a base orçamentária do governo. É claro que o México, como já se discutiu, não

⁴²⁶ OECD. "Fiscal Reform for a stronger, fairer and cleaner Mexican economy". In: *Economic Surveys: Mexico 2011*, OECD Publishing, p.99.

⁴²⁷ OECD. Centre for Tax Policy and Administration. *Revenue Statistics 2012*. OECD Publishing, p. 19.

⁴²⁸ Juan Carlos SABAINI & Juan Pablo JIMÉNEZ. *Tax structure and tax evasion in Latin America*. Santiago: Economic Development Division of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), 2012, p. 13.

⁴²⁹ Vide nota de rodapé nº 221.

que a Venezuela quanto às rendas do petróleo, mas a história tem demonstrado que a disponibilidade dessa fonte de receitas tem da mesma forma lhe obstado lograr significativos avanços em matéria de tributação da economia não-petrolífera. Dos três países analisados, apenas a Noruega conseguiu manter sua elevadíssima carga tributária sobre a economia comum em uma proporção de cerca de 40% do PIB nacional.⁴³⁰

A criação de um fundo soberano em 1990 é regularmente creditada como uma das principais causas para essa independência do governo norueguês com relação às receitas petrolíferas. Mas a verdade é que a simples criação de um fundo, especialmente com as relaxadas regras do fundo criado na Noruega, pouco explica esse resultado. Considere-se, como contraponto, as bem-sucedidas experiências de países árabes com a acumulação de divisas petrolíferas, mas que definitivamente não se refletiram na expansão da sua base fiscal. Os fundos soberanos da Arábia Saudita e dos Emirados Árabes, por exemplo, que sempre figuraram entre os maiores acumuladores do mundo, não propiciaram o aumento da carga tributária desses países, que não passa de 6 e 3% do PIB, respectivamente.⁴³¹

O fato é que os gastos da maioria dos países árabes produtores de petróleo nunca chegaram perto de absorver toda a enorme renda gerada com a exportação do minério, sendo que esse excesso de receitas possibilitou o rápido estabelecimento de fundos soberanos, tão cedo quanto 1953 no Kuwait e 1976 na Arábia Saudita. A Venezuela, o México e a Noruega, pelo contrário, demonstraram uma propensão a absorver mais receita do que aquela oferecida pelo setor petrolífero. O volume de importações e de gastos governamentais não só acompanhou, como superou o crescimento das receitas do petróleo, gerando o extenso endividamento externo e interno nas décadas de 70 e 80.⁴³² Para esses países, portanto, o estabelecimento de fundos soberanos visava à própria criação artificial de excedentes e não à sua simples acomodação.

Considerando-se essa tendência de elevar os gastos com investimento e consumo, o espantoso não é que o México e a Venezuela tenham freqüentemente se desviado do propósito de acumular receitas do petróleo, mas sim que a Noruega tenha conseguido atingir tal objetivo. Deve-se ressaltar que não há nada de auto-evidente na opção

⁴³⁰ Norwegian Ministry of Finance. Total tax as percentage of GDP: 1978-2004. Disponível em: http://www.regjeringen.no/en/dep/fin/Selected-topics/economic-policy/norsk_ekonomi/Taxes-on-GDP.html?id=418093, acesso em 11 de dezembro de 2012.

⁴³¹ The Heritage Foundation. Disponível em: <http://www.heritage.org>, acesso em 11 de dezembro de 2012.

⁴³² Ragael El MALLAKH, Oysten NORENG & Barry POULSON. Petroleum and Economic Development: The Cases of Mexico and Norway. LexingtonBooks, 1984, p. 4 e 5.

ntes petrolíferos ao invés de se utilizar tais receitas com a finalidade de reduzir, ou pelo menos manter, a base de arrecadação fiscal.

No próprio Relatório nº 25, de 15 de fevereiro de 1974, o governo norueguês reconheceu que a utilização de receitas do petróleo poderia trazer benefícios imediatos à sociedade a partir da diminuição da carga tributária e do conseqüente aumento do poder aquisitivo da população.⁴³³ Economistas noruegueses que discutiam o tema em 1982 também advogavam a utilização das receitas petrolíferas no mercado interno. Mesmo reconhecendo que esse uso traria desconfortáveis mudanças na estrutura econômica, advertiam que esse seria um módico preço a pagar pelo benefício de a Noruega estar se tornando uma nação mais rica; sendo que as gerações futuras certamente se beneficiariam de uma melhor educação, de uma melhor infra-estrutura, e de uma indústria mais elaborada do que a então existente.⁴³⁴

Até hoje a opção conservadora escolhida pelo governo norueguês é objeto de contenda, com muitos defensores de uma maior utilização das receitas petrolíferas no país.⁴³⁵ Argumenta-se, por exemplo, que é preferível investir na criação de riquezas tangíveis e reais do que apostar em aplicações no mercado financeiro, especialmente o europeu e o norte-americano, que têm se tornado demasiadamente arriscados e pouco rentáveis.⁴³⁶ O fato, contudo, de que o atual primeiro-ministro da Noruega, Jens Stoltenberg, foi re-eleito para um segundo mandato como um grande defensor das regras do Fundo, tendo sido inclusive um de seus principais arquitetos, demonstra que ainda há um largo consenso sobre a política de acumulação das receitas petrolíferas.⁴³⁷ Aliás, o confronto entre as flexíveis regras do Fundo e sua sobrevivência como respeitada instituição já é um sinal de que a população norueguesa ainda está convencida da necessidade de esterilizar as receitas advindas da exploração do petróleo.

Para se entender a base desse convencimento é preciso lembrar que quando se descobriram as primeiras reservas de petróleo no Mar do Norte, a Noruega gozava não só de um consolidado regime democrático, mas também de uma diversificada economia industrializada e de uma abrangente preocupação com o bem-estar da população. Laços de

⁴³³ Norwegian Ministry of Finance. Parliamentary Report Nº 25 (1973-1974) *Petroleum Industry in Norwegian Society*, apresentado em 15 de fevereiro de 1974.

⁴³⁴ Olav BJERTKHOLT, Lorents LORENTSEN & Steinar STROM. Using the Oil and Gas Revenues: The Norwegian Case. Artíkel Fra Statistisk Stenralbyra nº 133. Oslo, 1982, p. 172 a 183.

⁴³⁵ Bent Sofus TRANOY. Norway ó The Accidental Role Model. In: The Political Economy of Sovereign Wealth Funds. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2010.

⁴³⁶ Michael HUDSON. What Does Norway Get Out Of Its Oil Fund, if Not More Strategic Infrastructure Investment? Levy Economics Institute of Bard College, 2011, p. 1 a 29.

⁴³⁷ Jens STOLTENBERG. Michael Hudson tar fullstendig feil. Klassekampen, entrevista publicada em 23 de fevereiro de 2011.

ração social norueguesa, transmutando-se no objetivo político de se atingir e manter o pleno-emprego.⁴³⁸ Daí que grandes modificações na organização do mercado de trabalho, que de alguma forma rompessem com uma estrutura social já relativamente satisfatória, não seriam toleradas por um consciencioso eleitorado. Assim, sabedor das péssimas repercussões políticas que poderiam advir de um indomado ritmo de transformações sociais, o governo preferiu concentrar esforços em refrear as inevitáveis mudanças decorrentes do desenvolvimento da indústria petrolífera, ao invés de ter que lidar não só com esse fator de ruptura, mas também com as transformações que adviriam de uma extensiva utilização doméstica das receitas petrolíferas. É de se notar, por exemplo, que a utilização dessas receitas na década 80 voltou-se principalmente a subsidiar as atividades industriais que haviam sofrido o impacto do desenvolvimento petrolífero na década anterior; ou seja, ao invés de promoverem mudanças, as receitas petrolíferas foram utilizadas nesse período com o claro objetivo de tentar evitá-las.⁴³⁹

Seria nitidamente absurdo, porém, estender o mesmo discurso político empregado na Noruega à justificativa para a não utilização das receitas petrolíferas pelos governos mexicano e venezuelano. É óbvio que não há qualquer lógica em se defender a manutenção da desigual, subdesenvolvida e opressiva estrutura social então vigente nesses países. O que se sustentava e ainda se sustenta no discurso político é exatamente o oposto: uma mudança radical das condições de vida da maioria da população.

A utilização dos petrodólares como fonte de financiamento para investimentos governamentais ou para o fomento do consumo interno sempre pareceu o caminho mais certo em direção ao objetivo de transformação social. Em um cenário onde tudo falta, a ampliação exógena e inesperada das receitas públicas poderia finalmente financiar rodovias, portos, refinarias, saúde e educação, gerando empregos e desenvolvimento. Ocorre que tanto no México como na Venezuela a utilização das receitas do petróleo não chegou nem perto de um resultado minimamente satisfatório que como tal pudesse legitimar a continuidade da política de gastos então adotada. Como se retiradas de um livro-texto de economia, as experiências mexicana e venezuelana das décadas de 70, 80 e

⁴³⁸ Knut HALVORSEN & Steiner STJERNO. *Work, Oil and Welfare: The Welfare State in Norway*. Oslo: Universitetsforlaget, 2008. (Detalha o desenvolvimento do Estado de Bem-Estar Social na Noruega e sua transformação a partir do crescimento do setor petrolífero).

⁴³⁹ Ragael El MALLAKH, Oysten NORENG & Barry POULSON. *Petroleum and Economic Development: The Cases of Mexico and Norway*. LexingtonBooks, 1984, p. 183.

recursos naturais.⁴⁴⁰

exemplos do já discutido fenômeno da maldição dos

A criação de um fundo soberano para restringir o uso de receitas de petróleo freqüentemente aparece como solução para o fracasso das políticas desenvolvimentistas. A literatura econômica aponta o estabelecimento de um fundo como uma das únicas alternativas viáveis a se garantir a estabilidade macroeconômica do país, prevenindo-o dos riscos de uma sobrevalorização da moeda nacional e de choques do preço do petróleo, além de livrá-lo das austeras condições usualmente impostas pelo FMI para a concessão de empréstimos em casos de crise.⁴⁴¹ O maior problema, contudo, é que para além do apelo estabilizador, a teoria do fundo soberano não parece oferecer muitos outros atrativos à política de um país em desenvolvimento. A idéia de se limitar os gastos estatais em face de uma desfavorável realidade econômica e social é, no mínimo, contra-intuitiva.

Talvez exatamente por causa dessa incompleta formulação teórica a respeito de seus benefícios para um país pouco desenvolvido, que fundos soberanos tenham sido adotados tanto no México como na Venezuela mais como uma forma de restringir a discricionariedade política de um possível adversário, do que propriamente como um instrumento direcionado ao bem-estar da população. A criação do FIEM em 1998, ano da transição ao governo de Chávez na Venezuela, e do FEIP em 2000, quando parece inevitável a derrota do PRI no México, são exemplos claros dessa frágil ascendência de fundos soberanos de petróleo em democracias em desenvolvimento.

Da mesma forma que o fundo estabelecido na Noruega provou ser importante para a manutenção de uma estrutura política e social considerada relativamente adequada pela população, é preciso demonstrar que a esterilização de receitas petrolíferas também pode contribuir para se atingir o efeito oposto, qual seja, a transformação de uma estrutura política e social tida como absolutamente imprópria pelos cidadãos.

⁴⁴⁰ Sobre a Venezuela, vide, por exemplo: Terry Lynn KARL. *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States*. University of California Press, 1997, Daniel HELLINGER, *Understanding Venezuela's Crisis: Dutch Diseases, Money Doctors, and Magicians*. In: *Latin American Perspectives*, Vol. 27, nº 1, 2000, p. 105 a 119 e Jonathan DI JOHN, *From Windfall to Curse?: Oil and Industrialization in Venezuela, 1920 to the Present*, The Pennsylvania State University Press, 2009. Sobre o México, vide: Richard AUTY. *Industrial Policy Reform in Six Large Newly Industrializing Countries: The Resource Curse Thesis*. In: *World Development*, Vol. 22, nº 1, p. 11 a 26, 1994, Norio USUI, *Dutch disease and policy adjustments to oil boom: A comparative study of Indonesia and Mexico*. In: *Resources Policy*, Vol. 23, nº 4, p. 151 a 162, 1997 e Andrew FELTENSTEIN, *Oil Prices and Rural Migration: The Dutch Disease Goes South*. *Journal of International Money and Finance*. Vol. 11, nº 3, p. 273 a 291, 1992.

⁴⁴¹ Stephany GRIFFITH-JONES & José Antonio OCAMPO. *The Rationale for Sovereign Wealth Funds from a Development Perspective*. In: Patrick BOLTON, Frederic SAMAMA & Joseph STIGLITZ. *Sovereign Wealth Funds and Long-Term Investments*. Columbia University Press, 2012, p. 60 a 67.

Petróleo ou Neutralização da Política

Em sua segunda visita oficial à Venezuela, em 1974, Celso Furtado deparou-se com um país em êxtase. A alta do preço do petróleo no ano anterior combinada ao governo democraticamente eleito e popularmente aclamado de Carlos Andrés Perez poderiam permitir à Venezuela saltar *õa barreira que separa subdesenvolvimento de desenvolvimento, sendo quiçá o primeiro país da América Latina a realizar essa façanha*.⁴⁴²

Assim como em sua primeira visita oficial, em 1957, Furtado continuava depositando suas esperanças no fator de transformação das receitas petrolíferas transferidas ao Estado. Observando a baixa absorção de mão-de-obra pelo setor e seu ainda mais baixo potencial de encadeamento industrial, propunha que apenas o correto direcionamento do gasto público daria impulso à economia venezuelana, sendo capaz de produzir desenvolvimento em lugar do também possível resultado de estagnação econômica e social. Ou seja, o Estado seria o único ator capaz de canalizar o excedente petroleiro de forma a reconstruir as estruturas da sociedade, sendo que sua inatividade só levaria à reprodução dos desequilíbrios sociais e regionais no país.⁴⁴³

É importante observar que para Furtado o mecanismo pelo qual as receitas petrolíferas poderiam engendrar transformações decorria não exatamente de seu espantoso volume, mas sim do grau de liberdade que poderiam proporcionar aos gastos do governo. Na sua leitura, outros países subdesenvolvidos já haviam desfrutado de certa abundância de recursos, devidamente drenados ao Estado pela via fiscal. Contudo, tais países não conseguiram superar o subdesenvolvimento porque em todos os casos a alocação do gasto público foi limitada pelas exigências políticas dos próprios grupos sociais que geravam os impostos. Ou seja, o gasto estatal apenas contribuiu para a conservação ou aprofundamento das desigualdades já existentes.⁴⁴⁴

Antecipando-se a toda a literatura sobre a *Doença Holandesa*, Celso Furtado descreveu em 1957, ou seja, 20 anos antes da revista *The Economist* cunhar o termo, como a expansão do setor petrolífero na Venezuela trouxe consigo a elevação dos salários monetários a partir da sobrevalorização da moeda local, mas sem qualquer lastro no

⁴⁴² Celso FURTADO. Notas sobre a economia venezuelana e suas perspectivas atuais. In: *Ensaio sobre a Venezuela: Subdesenvolvimento com abundância de divisas*. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2008, p. 125.

⁴⁴³ *Ibidem*, por exemplo, p. 49, 75 e 125.

⁴⁴⁴ *Ibidem*, p. 120.

ís. Essa nova configuração econômica, explicou, levava à redução da participação tanto da indústria como da agricultura no PIB, sendo ambos substituídos pelo acréscimo de importações. Ao fim e ao cabo, a evolução do setor petrolífero enfraquecia os setores clássicos da economia venezuelana, o que, para Furtado, não era de todo ruim, já que essa combinação de fatores formava um contexto propício à adoção de mudanças estruturais. Afinal de contas, o novo setor não só gerava uma receita independente da elite tradicional, como também contribuía para o seu enfraquecimento como classe econômica e, conseqüentemente, como grupo de pressão política.

Caberia ao governo, e apenas a ele, agir com sabedoria para que esse conjunto de fatores que prometiam larga bonança não se esvaísse em decepção. Embora o desenvolvimento do setor petrolífero criasse condições para uma mudança estrutural, a forma como conduzia a esse cenário passava pela redução do mercado de trabalho nacional e por uma maior dependência externa. O prognóstico, portanto, era de que sem a tempestiva e apropriada intervenção do Estado, as forças invisíveis da livre economia de mercado apenas reforçariam a condição de subdesenvolvimento do país.

Mas como explicar, contudo, o fato de que os governos do México, da Venezuela e mesmo da Noruega não tenham conseguido intervir e impulsionar novos setores produtivos a partir da utilização das receitas petrolíferas? É incontestável que a proeminência da atividade de extração e exportação do petróleo reduz a produtividade dos demais setores industriais clássicos, o que se explica a partir do já discutido conjunto de sintomas da chamada *Doença Holandesa*.⁴⁴⁵ O que não se explica por essa teoria, no entanto, é a razão pela qual novos setores produtivos não surgem nesse vazio, seja pela própria readequação das forças de mercado ou pela assertiva intervenção estatal, tal como desejava Furtado.

O primeiro obstáculo ao desenvolvimento de novos setores está no fato de que qualquer reformulação econômica requer a adaptação do capital e do trabalho, sendo que pelo menos por um pequeno período de tempo os cidadãos precisarão conviver com algum nível de desemprego e com um maior grau de incerteza com relação a seu futuro. No caso da Noruega, essa perspectiva de desorganização social, ainda que pudesse ser temporária, não foi bem recebida pela população. Daí que o governo preferiu concentrar seus esforços na transformação do mercado de trabalho nacional em direção ao único novo setor que se apresentava seguro o bastante para valer o desgaste, qual seja, o próprio setor petrolífero. Resolveu-se que as demais atividades econômicas deveriam permanecer, na medida do

⁴⁴⁵ Vide Capítulo 1.

interferências, o que se traduziu, como já discutido, na decisão de se criar um fundo soberano e não se utilizar localmente as receitas do petróleo.

Nos casos do México e da Venezuela, diferentemente, onde a manutenção da conjuntura econômica e social não era um discurso politicamente razoável, o Estado utilizou largamente as receitas petrolíferas e mesmo assim não logrou alterar as estruturas do setor produtivo de maneira substancial. O que teria acontecido? Teria faltado a tais governos o desejo real de desenvolver o país?

Em primeiro lugar, devem-se culpar os massivos e mal planejados gastos com infraestrutura, opção largamente adotada por ambos os países e que, como já predizia Furtado, não conduz à criação de uma fonte permanente de emprego para a população, além de gerar, isso sim, o efeito perverso de fomentar a extremada concentração de empresas de engenharia e do comércio de materiais de construção.⁴⁴⁶ Em segundo lugar, deve-se observar como o gasto estatal financiado pela renda advinda da exploração do petróleo tende a fomentar uma sociedade rentista⁴⁴⁷, ao invés de produtiva, sendo esse seu principal efeito.

Para Furtado, a única forma de se vencer o chamado subdesenvolvimento com excesso de divisas seria criar condições para *õuma rápida expansão da classe empresarialö*, o que demandaria um conjunto de políticas audaciosas e imaginativas por parte do poder público, mas que também dependia da decisão não tão original de se investir massivamente em educação.⁴⁴⁸ O chamado *õhomem capacitadoö*, em sua visão, seria o principal fator limitativo do crescimento no lugar dos tradicionais gargalos de capital e mão-de obra. De fato, naquela época, e mais ainda no presente estágio de desenvolvimento mundial, as complexidades cotidianas requerem uma série de elaboradas capacidades intelectuais a qualquer um que se aventure iniciar um novo negócio. Não basta saber ler, escrever e dominar operações matemáticas básicas, mas também é crucial entender a linguagem hermética de contratos financeiros ou lidar com avanços tecnológicos como o computador e a Internet. Ademais, não apenas o empresário necessitará dominar um mais vasto conhecimento, mas seus empregados e também o

⁴⁴⁶ *Ibidem*, p. 52.

⁴⁴⁷ O termo *õrentistaö* ou *õrent seekingö* foi assim definido pelo economista Gordon Tullock, ganhador do prêmio Nobel em economia: *õtrata-se do uso de recursos reais com o fim de gerar renda econômica para as pessoas, sendo que as próprias rendas econômicas provêm de alguma atividade que tem um valor social negativoö*. Gordon TULLOCK; Arthur SELDON & Gordon BRADY. *Falhas de Governo: Uma introdução à teoria da escolha pública*. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 2005, p. 55.

⁴⁴⁸ *Ibidem*, p. 82.

mais intrincadas.⁴⁴⁹

A ausência de grandes amarras no gasto das receitas petrolíferas tornava-se, na visão de Furtado, o grande diferenciador para países como a Venezuela. Se antes não se investia adequadamente em educação e não se formava uma grande massa de *ôhomens capacitados* é porque a disponibilidade de receitas não só era muito pequena, como sua redistribuição era limitada pelo alto poder de lobby das elites pagadoras de impostos. Não sendo a receita petrolífera produto de seu trabalho, entretanto, menores seriam os entraves impostos pela alta classe econômica sobre a distribuição (em contraposição à redistribuição) das receitas governamentais.

O problema é que tal raciocínio é incompleto. As amarras sobre os gastos do governo são exercidas não só por quem paga, mas também, e de maneira especial, por quem historicamente se beneficia do dispêndio dos recursos públicos. É assim que a inclinação usualmente rentista dos governantes e da classe letrada em geral, ao somar-se com a larga autonomia das receitas petrolíferas, impede que essas se tornem um elemento de transformação social para, pelo contrário, reforçarem a condição de subdesenvolvimento do país. Assim que, no final das contas, a liberdade que Furtado identificou nas receitas petrolíferas pode apresentar-se como um problema é não propriamente como uma vantagem.

De acordo com os estudos econométricos de Lane e Tornell, é bastante claro como em alguns países a perspectiva de ganhos fiscais advindos da alta de preço de commodities inicia um padrão imediato de crescimento dos gastos públicos em proporção muito maior do que o acréscimo de receitas poderia suportar. A explicação para tal convergência seria o fato de que cada grupo de pressão organizado ó como os sindicatos, conglomerados industriais e lideranças políticas ó apressa-se para apropriar-se desses ganhos imprevistos antes que a volatilidade do setor os consuma ou que um grupo rival consiga direcionar toda a renda a seu exclusivo benefício. Na linguagem dos autores, um boom petrolífero induz os grupos organizados a exercerem uma pressão voraz pela transferência de receitas, pressão esta que não tem como contrabalanço a insurgência dos tradicionais setores geradores de receitas tributárias e que, portanto, geralmente ultrapassa os próprios ganhos fiscais.⁴⁵⁰

⁴⁴⁹ *Ibidem*, p. 61 a 63.

⁴⁵⁰ Philip LANE & Aaron TORNELL. Power, Growth, and the Voracity Effect. In: *Journal of Economic Growth*, 1996, p. 213-241 e Philip LANE & Aaron TORNELL. The Voracity Effect. In: *American Economic Review*, 1999, p. 22-46.

lado dos gastos públicos não só demonstra a tendência rentista de certos grupos sociais, como reforça a proeminência dessa opção para a futura geração de *homens letrados*. Ao aumentar o grau de retorno da atividade rentista em comparação com o retorno de atividades produtivas, as receitas petrolíferas contribuem para que pessoas talentosas optem por adotar o rentismo e não o empreendedorismo como opção de trabalho. A facilidade política de se extrair rendas governamentais do setor petrolífero e o volume inesperado que usualmente atingem sinalizam aos grupos já acostumados a conviver com privilégios do governo ó na forma, por exemplo, de altos salários a cargos públicos, benéficos empréstimos a juros menores do que os praticados no mercado ou licitações de grandes obras públicas ó a possibilidade de que esses privilégios sejam ainda maiores, dependendo apenas de sua correta e tempestiva articulação política. É assim que o homem talentoso que convive com o boom petrolífero enxerga maiores prospectos e menores riscos na atividade rentista do que na atividade produtiva. Por exemplo, para um servidor público, será provavelmente mais lucrativo e certamente menos arriscado clamar por um aumento de salário do que tentar as chances de sucesso em um novo negócio.

E o pior é que as opções rentistas dessa geração influenciarão diretamente as opções da geração seguinte. Ao reduzirem o retorno financeiro e o reconhecimento social de atividades produtivas e ao assegurarem, por meio do processo político, a replicação dos elementos institucionais que mantêm seus privilégios, as gerações presentes induzem os talentos do futuro a optarem por também se engajar em atividades que se beneficiam da distribuição e não da geração de rendas. Como concluiu Acemoglu, trata-se de um processo de dependência histórica, cuja reversibilidade é dificilmente atingida internamente. Nesses casos, na maioria das vezes, o empreendedor, que é o único verdadeiro adversário em potencial do rentista, tem mais incentivos para aliar-se a ele ou para mudar de lado do que para combatê-lo politicamente.⁴⁵¹

A arena da tributação é justamente o palco em que o rentismo e o empreendedorismo colocam-se em posições antagônicas. Se o empreendedor não se posiciona como um adversário intransponível às investidas tributárias do Estado, ou ele já também incorporou uma atitude rentista e sabe que o que lhe é tirado em um primeiro momento lhe retornará na forma de empréstimos e contratos públicos privilegiados, ou ele acede e acredita no discurso governamental sobre a necessidade de se promover gastos públicos em prol da

⁴⁵¹ Daron ACEMOGLU. Reward structures and the allocation of talent. In: *European Economic Review*, Vol. 39, 1995, p. 17-33.

primeiro caso, a utilização das receitas petrolíferas apenas reforçará as atitudes rentistas de cada grupo, enquanto no segundo caso, a utilização das receitas petrolíferas pode até vir a dar condições a transformações estruturais, mas isso dificilmente ocorrerá na medida em que o mais direto efeito dessa decisão é o descolamento das decisões governamentais das preferências da classe produtiva.

A utilização das receitas petrolíferas em países em desenvolvimento, portanto, embora em tese pudesse gerar transformações estruturais, na prática acaba por reforçar a desigualdade entre classes e o atraso do setor produtivo nacional. A multiplicação de espaços para o exercício de práticas rentistas e o aumento das recompensas envolvidas com essa atividade obscurecem as oportunidades de inovação que também se apresentam quando do desenvolvimento do setor petrolífero. Daí se pode entender a extrema dificuldade em se conseguir remediar os prejuízos da *Doença Holandesa* com a utilização das receitas geradas a partir da exportação do petróleo. O perecimento dos setores tradicionais não é substituído pelo vigor de novos setores produtivos na medida em que o rentismo torna-se o caminho mais freqüentemente escolhido pelo *ôhomem capacitadoö*.⁴⁵²

Usualmente, a corrupção é a prática rentista mais associada ao gasto público financiado pelas receitas do petróleo, sendo, por exemplo, o caso da Venezuela emblemático nesse sentido. Segundo o professor Pérez Perdomo, a corrupção é identificada pelos cidadãos como sendo o principal fator a fazer da Venezuela um país rico, mas de população pobre. No imaginário popular é como se o país vivesse uma espécie de mito do rei Midas ao reverso, em que toda riqueza que o governante toca, especialmente a riqueza do petróleo, transforma-se em extrema miséria.⁴⁵³ Aliás, o fato de que o setor petrolífero está associado a um diferenciado nível de corrupção é largamente reconhecido por diversos autores, que explicam tal fenômeno não só pelas características oligopolistas do setor ou pelo grande volume de receitas por ele gerado, mas também pelo fato de que pouquíssimos, senão nenhum cidadão se vê diretamente afetado pela arrecadação dessas receitas.⁴⁵⁴

⁴⁵² A respeito de como o rentismo complementa as teorias econômicas da *Doença Holandesa* para explicar o baixo nível de crescimento de países exportadores de matéria-prima, veja: Ragnar TORVIK. Natural resources, rent seeking and welfare. In: *Journal of Development Economics*. Vol. 67, 2002, p. 455-470 e Jean-Marie BALAND & Patrick FRANCOIS. Rent-seeking and resource booms. *Journal of Development Economics*. Vol. 61, 2000, p. 527-542.

⁴⁵³ Rogelio PÉREZ PERDOMO. Corruption and Political Crisis. In: *Lessons of the Venezuelan Experience*. The John Hopkins University Press, 1995, p. 311-333.

⁴⁵⁴ Susan ROSE-ACKERMAN. *Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform*. Cambridge University Press, 1999, p. 213 a 215; Charles MCPHERSON & Stephen MACSERRAIGH. Corruption in the Petroleum Sector. In: *The Many Faces of Corruption: Tracking Vulnerabilities at the Sector Level*. Editado por Edgardo Campos and Sanjay Pradhan, 2007, p. 191-220; Carlos LEITE & Jens

o exclusivo empecilho a embaraçar as oportunidades de transformação social advindas do crescimento do setor petrolífero, acredita-se que é por causa da corrupção que a riqueza advinda da exploração do petróleo não alcança todos os cidadãos. Tal percepção, contudo, é traiçoeira. Acreditar que basta reforçar o monitoramento e a repressão de agentes públicos e privados corruptos para se conseguir evitar a chamada maldição dos recursos naturais é como buscar curar a doença a partir apenas de seus sintomas mais graves. Iniciativas internacionais, como as realizadas pela *Extractive Industries Transparency Initiative (EITI)* ou pela *Publish What You Pay (PWYP)*, buscam reforçar a necessidade de transparência no trato das receitas petrolíferas acreditando ser esta a panaceia para o problema. Ocorre que essa perspectiva, infelizmente compartilhada por um enorme número de pesquisas acadêmicas⁴⁵⁵, falha ao não reconhecer que a corrupção é apenas um dos vários tipos de práticas rentistas possíveis e, portanto, apenas um dos *trade-offs* enfrentados pelo *ôhomem capacitadoô* na escolha de sua vocação.

Para se entender como o rentismo impede o desenvolvimento nacional, deve-se ir além da contraposição entre a ilicitude do corrupto e do corruptor e a honestidade dos demais cidadãos. Afinal, qualquer atividade que diminua os benefícios comparativos das atividades produtivas tem efeito pernicioso sobre as chances de evolução econômica e social de um país. No seu clássico artigo sobre o tema, a economista Anne Krueger, ressaltou que atividades absolutamente lícitas como, por exemplo, a competição por licenças de importação ou a competição para entrada no serviço público resultam na diminuição do bem-estar social geral ao ocupar os indivíduos com práticas que perseguem, mas não produzem renda.⁴⁵⁶

WEIDMANN. Does mother nature corrupt? Natural resources, corruption and economic growth. IMF Working Paper WP/99/85, 1999, p. 1-34; e Ivar KOLSTAD & Tina SOREIDE. Corruption in natural resource management: Implications for policy makers. In: *Resources Policy*. Vol. 34, 2009, p 2146226.

⁴⁵⁵ Sobre como nasceu o EITI e suas influências acadêmicas, vide: Peter EIGEN. Fighting Corruption in a Global Economy: Transparency Initiatives in the Oil and Gas Industry. *Houston Journal of International Law*, Volume 28, 2007, p. 327 a 354. Argumentando sobre como o combate à corrupção é uma das principais formas a se combater a maldição dos recursos naturais, vide: Andreanna TRUELOVE. Oil, Diamonds, and Sunlight: Fostering Human Rights through Transparency in Revenues from Natural Resources. *Georgetown Journal of International Law*, Volume 35, 2003, p. 207 a 238. Em oposição, Ivar KOLSTAD & Arne WIIG argumentam que o foco da literatura acadêmica e dos organismos internacionais deveria ser direcionado não à arrecadação das receitas petrolíferas, mas sim ao gasto destas receitas. Mesmo assim, continuam acreditando que o meio para se superar o subdesenvolvimento de países ricos em petróleo é se reprimir a corrupção. Ivar KOLSTAD & Arne WIIG. Is Transparency the Key to Reducing Corruption in Resource-Rich Countries? *World Development*, Volume 37, 3, 2009, p. 521-532

⁴⁵⁶ Anne O. KRUEGER. The Political Economy of the Rent-Seeking Society. *American Economic Review*. Vol. 64, 1974, P. 291-303.

a geração e não apenas a perseguição de riqueza é fundamental para que haja desenvolvimento, fica clara a centralidade do empreendedorismo, único elo entre capital e mão de obra. Empreendedorismo este que, cabe ressaltar, não tem a acepção de mero gerenciamento de rotina, mas sim a desafiadora acepção schumpeteriana que denota o mecanismo pelo qual novos mercados são criados, propiciando então o avanço de toda a sociedade.⁴⁵⁷ O empreendedor é o responsável por preencher lacunas do processo produtivo: vislumbrando oportunidades econômicas, obtendo crédito para o desenvolvimento de seu produto, entrando em contratos de longo prazo, motivando e liderando parceiros e subordinados, traduzindo informações em novas técnicas e até mesmo novas demandas e, o mais importante, suportando os riscos do sucesso ou do insucesso de sua audácia.⁴⁵⁸ E dado esse inúmero rol de aptidões e riscos, fica claro como a figura do empreendedor é um recurso escasso em qualquer sociedade, e que depende de vigorosos incentivos para florescer.

O investimento na capacitação da população pode até aumentar a potencialidade do empreendedorismo, mas, como já pontuado, tal esforço pode esvair-se por completo caso as estruturas econômicas e políticas melhor recompensem a prática rentista. Se os empreendedores são pessoas que utilizam de sua criatividade e sabedoria para encontrar caminhos alternativos que lhe acrescentem riqueza, poder e prestígio, não é de se espantar que pouco se prenam às externalidades sociais de suas ações, já que em primeiro lugar está a perspectiva do benefício individual. Sendo assim, cabe concluir que o cuidado maior do governante preocupado com o desenvolvimento do país deve ser direcionado às políticas públicas que resguardecem os incentivos às atividades produtivas em detrimento de um parasitismo rentista.⁴⁵⁹

A tributação, nesse contexto, não exatamente incentiva o surgimento de um empreendedor, mas pode constituir um robusto obstáculo ao crescimento do rentismo. Em qualquer sociedade, mas especialmente nos países em desenvolvimento caracterizados por uma vigorosa prevalência de práticas rentistas ó seja na forma de corrupção, de privilégios da classe de servidores públicos ou de benefícios financeiros à alta elite agroindustrial ó a estrutura tributária é marcadamente regressiva: o aparato governamental é suportado por um conjunto de tributos incidentes sobre o consumo, que oneram especialmente o

⁴⁵⁷ Joseph SCHUMPETER. *The Theory of Economic Development: An Inquiry into Profits, Capital, Credit, Interest, and the Business Cycle*. Transaction Publishers, 1982.

⁴⁵⁸ Harvey LEIBENSTEIN. Entrepreneurship and Development. *American Economic Review*. Volume 58, 1968, p. 72-83.

⁴⁵⁹ William BAUMOL. Entrepreneurship: Productive, Unproductive and Destructive. *The Journal of Political Economy*. Volume 98, 1990, p. 893-921.

seja, o pequeno e médio empreendedor ou o trabalhador que não conseguiu conquistar o seu lugar como rentista. Esse fato, em algum momento do jogo político, criará enfim uma barreira à replicação intergeracional do favorecimento ao rentismo. A relutância dos empreendedores em seguir financiando o aparato governamental pode evitar que a sociedade civil, em prol de seu bem-estar, siga demandando do governo mais postos para o rentismo e que o governante, em prol de sua manutenção no poder, siga concedendo a tal desejo.⁴⁶⁰

Quando se propõe que as receitas do petróleo podem favorecer o regime democrático ao reduzir a pressão por redistribuição e assim reduzir os custos econômicos do regime para as elites⁴⁶¹, esquece-se que faz parte do conceito de democracia pelo menos uma moderada, mas genuína, oponibilidade entre grupos que perseguem o poder.⁴⁶² Se as elites podem fugir ao embate por redistribuição por meio do mecanismo de distribuição de receitas petrolíferas, o risco é de que a sociedade como um todo saia perdendo. A elevação dos salários monetários causará a chamada *Doença Holandesa* e, com isso, reduzirá a atratividade do empreendedorismo em áreas tradicionais. A elite econômica passará a competir pelos benefícios rentistas advindos das receitas do petróleo, afastando-se ainda mais da atividade produtiva. E no que tange ao restante da população, esta receberá apenas o suficiente para conter seu pleito redistributivo de poder ou de riqueza.

De fato, para que a elite letrada consiga beneficiar-se com tranquilidade das oportunidades rentistas propiciadas pelas rendas do petróleo, será preciso usar uma parte dessas receitas para manter-se no poder, enfraquecendo, por meio de práticas clientelistas, o já acanhado potencial revolucionário da classe menos favorecida. Sob uma relação de cliente-patrão, garante-se uma lealdade ao governo não por aderência ideológica ou participação legitimadoras, mas por uma pequena mordomia também de cunho rentista que

⁴⁶⁰ Roby RAJAN descreve como na Índia do final da década de 80 as condições econômicas e políticas incentivavam que uma larga massa de indivíduos investisse em educação com o único objetivo de preencher os requisitos necessários à obtenção de um cargo público. Considerando que nem todos conseguem atingir tal objetivo e a baixa utilidade dos conhecimentos adquiridos para a economia privada, cria-se um grupo de ôdesempregados educados, cuja pauta política principal é o aumento de cargos no governo. Os governantes, por sua vez, veem-se incentivados a inchar a máquina estatal como forma de atrair votos dos até então malsucedidos rentistas. Tudo isso às expensas daqueles que, sem nunca terem tido a oportunidade de fazer o investimento inicial em educação, compõem o pequeno grupo de empreendedores. Roby RAJAN. *Entrepreneurship and Rent Seeking in India*. *The Cato Journal*, Vol. 8, 1988, p. 165-184.

⁴⁶¹ Como o faz, por exemplo, Thad DUNNING. *Crude Democracy: Natural Resource Wealth and Political Regimes*. Cambridge University Press, 2008, p. 61.

⁴⁶² Vide Capítulo 1.

lade social, mas que permite uma ampla tranquilidade política e, conseqüentemente, econômica às elites governamentais.⁴⁶³

Ao fim e ao cabo, as receitas petrolíferas permitem construir uma democracia imperfeita, que comporta a extensão do direito de voto ao mesmo tempo em que reduz a competitividade política e a contestabilidade das ações governamentais. O pleito de redistribuição por meio de tributação e gastos sociais pode ser facilmente substituído pela prática da distribuição clientelista das receitas do petróleo, prejudicando o surgimento de uma liderança oposicionista na camada menos favorecida da sociedade. Também a concorrência política intraelites é mitigada pelo favorecimento de projetos de interesse dos possíveis opositores, mesmo se tais conflitam com o plano governamental traçado pelo incumbente. Na teoria, parece que todos sairão ganhando, mas, na realidade, todos perdem com a redução da concorrência e inovação políticas e econômicas.

Nesse cenário rentista, obscurecem-se os efeitos benéficos do aperfeiçoamento do regime democrático sobre a arrecadação e gasto de receitas públicas. Como no capítulo anterior, usualmente se verifica que o aumento da participação popular no processo político gera um aumento das receitas governamentais, o que claramente se explica pela pressão por melhorias na condição de vida da classe mais pobre que passa a integrar a massa de eleitores, mas o aumento da polarização e contestação políticas tem, contrariamente, o efeito de limitar o tamanho do governo e, portanto, sua voracidade arrecadatória. Ao final, tem-se que a tensão entre esses dois incentivos contrários advindos do desenvolvimento democrático resulta em uma maior eficiência do serviço público: se a melhoria das condições de vida não pode ser obtida a partir do aumento da arrecadação e redistribuição de rendas, ela precisa advir de uma maior eficácia do gasto.⁴⁶⁴ O problema é que essa contraposição só existe pelo intermédio da tributação, caso o aumento de receitas possa advir de fonte externa, como é o caso das receitas petrolíferas, claramente não haverá essa pressão por eficiência.

⁴⁶³ Veja: Ricky LAM & Leonard WANTCHEKON. Political Dutch Disease. Disponível em: <http://www.nyu.edu/gsas/dept/politics/faculty/wantchekon/research/lr-04-10.pdf>, acesso em 18 de dezembro de 2012 e Michael PENFOLD-BECERRA. Clientelism and Social Funds: Empirical Evidence from Chávez's *Misiones* Programs in Venezuela. *Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA)*, 2006, p.1-42.

⁴⁶⁴ Vide: Martina TONIZZO. Political Institutions, Size of Government and Redistribution: an empirical investigation. *London School of Economics Working Paper Series*, n° 08-89, 2008, p. 1-34, Toke AIDT & Dalibor ETEROVIC. Political competition, electoral participation and public finance in 20th century Latin America. *European Journal of Political Economy*, Volume 27, 2011, p. 181-200 e Erik LINDQVIST & Robert OSTLING. Political Polarization and the Size of Government, *IFN Working Paper*, n° 749, 2008, p. 1-46.

petrolífero na economia de um país em desenvolvimento traz, portanto, enormes desafios a sua governabilidade. Um país rico em petróleo precisa fazer três grandes opções regulatórias para tratar do desenvolvimento do setor. A primeira delas diz respeito à propriedade do próprio mineral, se equivale à propriedade do detentor dos direitos de superfície ou se pertence ao povo, tendo o Estado como seu representante. A segunda delas diz respeito ao modelo de exploração, especialmente ao alcance e a forma de participação do Estado nessa tarefa. E por fim, a terceira opção relevante diz respeito à utilização das receitas fiscais arrecadadas a partir da exploração do setor.

Ao comparar as experiências regulatórias do México, da Venezuela e da Noruega relacionadas ao setor petrolífero, fica claro como a opção sobre o direito de propriedade ou sobre o modelo público ou privado de exploração não são determinantes quanto aos seus efeitos políticos. A propriedade estatal do petróleo não necessariamente gera concentração de poder e nem é capaz de diminuir, por si só, uma polarização genuína entre os diversos grupos sociais. Ademais, no caso de jazidas que se encontram naturalmente em terras públicas, como é o caso de reservas em território marítimo, não há alternativa ao governante na determinação desse aspecto do modelo regulatório.⁴⁶⁵ Já a questão da exploração por meio de empresa pública só faz diferença se com tal instrumento o governo almeja gerar efeitos positivos na cadeia produtiva do país e não apenas estabelecer um mero veículo financeiro para a apropriação de receitas fiscais. É bom lembrar, contudo, como bem observou Celso Furtado, que o setor petrolífero apresenta um baixo nível de encadeamento industrial, e, assim, mesmo a bem sucedida empreitada pública no setor não será capaz de atingir efeitos significativamente grandes a ponto de permitir superar a barreira do subdesenvolvimento. Por fim, está a verdadeira decisão crucial a ser tomada, que se relaciona à forma de utilização das receitas fiscais advindas do petróleo. É essa decisão que influenciará a forma como a exploração petrolífera adquirirá relevância em âmbito nacional e não meramente setorial.

Olhando-se para a experiência da Noruega, tem-se que o sucesso do seu fundo soberano pode ser creditado à função de estabilização macroeconômica que habilmente exerce, em especial sua aptidão para impedir a sobrevalorização da moeda nacional e a consequente perda de competitividade dos setores tradicionais da economia, mantendo,

⁴⁶⁵ Erika WEINTHAL e Pauline Jones LUONG sugerem, contrariamente, utilizando o, na opinião desta autora, péssimo exemplo das políticas adotadas pela Rússia a partir de meados da década de 90, que a adoção da propriedade privada das riquezas do subsolo pode ser uma solução alternativa aos malefícios advindos da exploração do petróleo e outros minérios. Erika WEINTHAL & Pauline Jones LUONG. *Combating the Resource Curse: an Alternative Solution to Managing Mineral Wealth. Perspectives on Politics*, Volume 4, 2006, p. 35-53.

existia no país antes da exploração do setor. Já os fundos soberanos do México e da Venezuela não lograram alcançar o mesmo grau de reconhecimento institucional, faltando não só à população, mas também à própria comunidade política a compreensão de sua importância para um país em desenvolvimento. É não só mais comum como mais intuitivo acreditar-se que a utilização das rendas do petróleo permitirá obter maiores avanços econômicos e sociais do que sua poupança e investimento no exterior.

Como se buscou demonstrar, contudo, existe sim uma razão para além da mera limitação de poderes do governo sucessor⁴⁶⁶ a justificar a acumulação de receitas petrolíferas em países em desenvolvimento: é preciso neutralizar as receitas governamentais do petróleo para que elas não acabem por esmorecer os necessários e profícuos embates políticos entre produção e rentismo ou entre o aumento de receitas públicas e a eficiência dos gastos, ambos intermediados pela imposição e arrecadação de tributos. Em outras palavras, deve-se ter cuidado para que as receitas petrolíferas não apaguem nem o empreendedorismo de seus cidadãos nem a busca por eficiência dos programas de governo, que são a verdadeira origem não só do desenvolvimento econômico, mas também da consolidação democrática do país.

⁴⁶⁶ Justificativa usualmente vislumbrada para explicar a instituição de regras legais que limitam a utilização de receitas pelo governo, especialmente as receitas advindas do petróleo. Vide nota de rodapé nº 353.

O DE PETRÓLEO E DEMOCRACIA NO BRASIL

A atividade de exploração de petróleo no Brasil representava 2,44% do Produto Interno Bruto Nacional na década de 1960, 2,79% na década de 1970, 4,20% em 1980, 3,36% entre 1990 e 1997, evoluindo para mais de 8% do PIB a partir de 2004.⁴⁶⁷ Mais acentuado ainda foi o aumento da arrecadação de receitas pelo Estado brasileiro, só no que diz respeito aos royalties, passou-se de R\$ 190 milhões arrecadados em 1997 para mais de R\$ 6 bilhões, em 2006.⁴⁶⁸ O impacto de tal arrecadação no PIB, por óbvio, também evoluiu. Os royalties e participações especiais, que somavam 0,25% do PIB em 2000, chegaram a 0,75% do PIB em 2008. Um aumento de 300%!⁴⁶⁹ Esse expressivo aumento na arrecadação de receitas advindas da produção de petróleo, contudo, não se refletiu de igual maneira nos números de arrecadação do setor petrolífero como um todo. A participação total de receitas governamentais advindas do setor naquele mesmo período ó somando-se royalties, participação especial e todos os impostos e contribuições incidentes sobre a atividade ó chegou a 3,24% do PIB nacional em 2008 vindos de 2,28% em 2000, ou seja, um aumento de apenas 42%.⁴⁷⁰ Isso ocorreu porque o total de receitas arrecadadas do setor petrolífero pelo Estado brasileiro é mais afetado pelo consumo interno do que pela exploração e produção do petróleo. A evolução na arrecadação de royalties e participações especiais proporcionada pelo aumento da produção interna e do preço internacional acabou sendo compensada pela previsão de benefícios tarifários incidentes sobre o consumo, como, por exemplo, os previstos na legislação do PIS e da Cofins publicada em 2004.⁴⁷¹

⁴⁶⁷ Amanda Pereira ARAGÃO, Giovani MACHADO, e Roberto SCHAEFFER. Estimativa da Contribuição do Setor Petróleo ao PIB Brasileiro: 1955 a 2004. Disponível em: www.portalabpg.org.br/PDPetro/3/trabalhos/IBP0315_05.pdf, acesso em 22 de fevereiro de 2013.

⁴⁶⁸ Carlos Augusto Góes PACHECO. O Impacto dos Royalties do Petróleo no Desenvolvimento Econômico dos Municípios da Região Norte Fluminense. Disponível em www.portalabpg.org.br/PDPetro/3/trabalhos/IBP0181_05.pdf, acesso em 22 de fevereiro de 2013.

⁴⁶⁹ José Roberto AFONSO e Kleber Pacheco de CASTRO. Tributação do Setor de Petróleo: Evolução e Perspectivas Disponível em: <http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/biblioteca/arquivos/100616-ESAF-TributacaoPetroleo.pdf>, acesso em 22 de fevereiro de 2013, p. 15.

⁴⁷⁰ *Ibidem*, p. 5.

⁴⁷¹ A redução da participação das receitas arrecadadas pelo setor petrolífero em comparação com os demais setores a partir de 2003 decorre não da deterioração da base tributária ó já que os preços do petróleo, apesar de experimentarem queda em 2008 rapidamente retomaram seus altos valores pré-crise internacional, e já que a produção nacional de petróleo também aumentou no período, ó mas sim da alteração, em 2004, da forma de tributação do PIS e da Cofins, que passou a ser realizada, segundo a Instrução Normativa SRF nº 594, de 26 de dezembro de 2005, a partir de uma alíquota *ad rem* ao invés de uma alíquota *ad valorem*, ou seja, a partir de um método de cálculo que não incorporou o movimento ascendente dos preços internacionais. *Ibidem*, p. 11.

este cenário está prestes a mudar. Com a descoberta das novas reservas de petróleo na camada pré-sal e com a preparação do Estado brasileiro para iniciar a exploração dessas reservas em um futuro próximo, estima-se que, caso o petróleo mantenha o elevado preço experimentado nos últimos anos, de mais de \$70 por barril, então as receitas governamentais advindas dessa atividade mais do que dobrarão em menos de 10 anos.⁴⁷² E o mais importante, e também preocupante, é o fato de que se espera que esse acréscimo de arrecadação seja quase inteiramente proporcionado pela exportação do que se irá produzir. Até o ano de 2006, quando se deu início à produção da plataforma P-50, na Bacia de Campos, tudo o que o Brasil extraiu de petróleo bruto não era bastante para cobrir a demanda interna. A exploração da camada pré-sal, portanto, não significará simplesmente um aumento na arrecadação de receitas fiscais, mas sim, pela primeira vez na história, a arrecadação de receitas externas advindas da exploração petrolífera, o que têm, como já se expôs, o trágico potencial de gerar perniciosos incentivos rentistas sobre a economia e o governo de um país produtor.

Se, de fato, as novas descobertas propiciarem ao Brasil ocupar uma posição de destaque no abastecimento do mercado mundial de petróleo, então se enfrentará o grande problema de que as receitas advindas da exploração da camada pré-sal não estarão fundamentalmente relacionadas com o trabalho ou com a assunção de riscos e de oportunidades por parte do mercado doméstico. Na verdade, apenas uma pequena parcela da sociedade brasileira estará envolvida na geração de uma enorme fonte de riqueza, cujo principal receptor será apenas o Estado. E o perigo desse novo padrão arrecadatário, na esteira do que já se explorou anteriormente sob a perspectiva da sociologia fiscal, será o fato de que, como bem pontuou Bercovici, tais ganhos não dependerão do fortalecimento da economia doméstica como um todo, ou seja, a condição econômica da população não será um pré-requisito para esse novo potencial expansionista do aparato estatal.⁴⁷³ A exploração do pré-sal, desse modo, trará consigo os perigos, identificados no primeiro capítulo, relacionados à abundância de recursos naturais.

Nesse contexto, é importante observar que o Brasil, em razão de seu solo fértil em minérios, sua extensa faixa de terras e sua mão-de-obra abundante, esteve, ao longo de quase todo o século XX, assim como outros países latino-americanos, sob a constante ameaça de sucumbir definitivamente à maldição dos recursos naturais, mas conseguiu

⁴⁷² Sérgio Wulff GOBETTI. Investimentos Públicos, Estatais e Política Fiscal: Os Desafios do Pré-Sal. VI Prêmio DEST de Monografias, 2010, p. 40-41.

⁴⁷³ Gilberto BERCOVICI. *Direito Econômico do Petróleo e dos Recursos Minerais*. São Paulo: Editora Quartier Latin, 2011, p. 31.

ras penas, alcançar algum nível de desenvolvimento econômico e social.

Com o discernimento de que a especialização da economia na exportação de produtos primários e excedentes financeiros e na importação de manufaturas, recursos humanos e tecnologia não era um bom negócio aos países subdesenvolvidos, economistas filiados à CEPAL conseguiram convencer grande parte dos governantes latino-americanos, inclusive brasileiros, de que deveriam adotar políticas econômicas que promovessem o desenvolvimento industrial do país. São assim desenhadas as políticas de industrialização por substituição de importações que, embora não tenham levado a América Latina à mesma condição de desenvolvimento dos países norte-americanos e europeus, conseguiram neutralizar vários efeitos deletérios de longo-prazo da doença holandesa.

A economia nacional, conforme ressaltou Bresser-Pereira, sempre apresentou vantagens comparativas na produção de diversas *commodities*; mas desde a década de 30 e até o início da década de 90 tais vantagens foram sistematicamente sufocadas por uma política de controles tarifários, alfandegários e cambiais que desestimulava tanto a exportação de bens primários como a importação de manufaturas. Com tal política esperava-se criar as condições necessárias a que o empresariado, a classe média e os trabalhadores urbanos viessem conjuntamente a conseguir competir no mercado de produtos industrializados. A ideia era que o Estado deveria atuar como o centro irradiador do desenvolvimento econômico e social a fim de se alcançar a condição dos países desenvolvidos. E embora não se almejasse exatamente combater a chamada doença holandesa, cujo diagnóstico sequer era conhecido à época, mas sim estimular a produção industrial interna, o fato é que se conseguiu evitar a supervalorização da taxa de câmbio, principal reflexo econômico deletério da exploração intensiva e desgovernada de recursos naturais.⁴⁷⁴

É claro que a política desenvolvimentista então adotada não foi capaz de alçar os países da América Latina ao grupo dos países desenvolvidos. Tendo seguido os mesmos padrões tecnológicos e de consumo desses países e tomado como foco prioritário o mercado doméstico, as constrações advindas da falta de economia de escala e da falta de competitividade e evolução tecnológica fizeram-se sentir em uma crescente estagnação a partir do primeiro choque do petróleo em 1973. No âmbito político, a industrialização, que

⁴⁷⁴ Luiz Carlos BRESSER-PEREIRA e Nelson MARCONI. Existe Doença Holandesa no Brasil? In: *Doença Holandesa e Indústria*. Editora FGV, 2010. p. 216 e 217 e Luiz Carlos BRESSER-PEREIRA. *Developing Brazil: Overcoming the Washington Consensus*. Lynne Rienner Publishers, 2009, p. 45 a 50.

talecimento democrático dos países latino-americanos, acabou refletindo, em quase todos os casos, na associação entre militares e uma pequena classe burguesa concentradora de renda em prol de um governo ainda desenvolvimentista, mas claramente autoritário e elitista.

Essas insuficiências, tanto econômicas como sociais e políticas, da então estratégia de desenvolvimento fundada na substituição de importações fomentou a desconfiança intelectual da esquerda latino-americana a respeito da possibilidade de se promover a expansão de uma burguesia independente nos países em desenvolvimento. Para a chamada teoria da dependência, a industrialização em países periféricos seria sempre pautada pelos interesses da política e do capital estrangeiros, sendo essa a verdadeira condição dos países latino-americanos depois de longos anos de política desenvolvimentista. Toda diversificação industrial que se conseguira alcançar só teria sido possível em função da penetração do capital estrangeiro que, em aliança com capital público e privado local, criou as condições políticas que lhe possibilitavam explorar, ou ao menos ignorar, os anseios das classes menos favorecidas.⁴⁷⁵

Essa desconfiança com relação à possibilidade de se estruturar uma burguesia empresarial doméstica e a crise econômica que se alastrou nos países latino-americanos ao final da década de 70 e início da década de 80 abriram espaço para o abandono das políticas protetivas adotadas desde a década de 30 e para a adoção da fórmula ortodoxa neoliberal prescrita especialmente pelo Fundo Monetário Internacional ó FMI. O problema, conforme bem observou Bresser-Pereira, é que tal decisão adveio de uma equivocada equiparação teórica entre uma burguesia rentista e uma burguesia empreendedora, e da também equivocada interpretação de que a crise econômica se originara da política desenvolvimentista centrada no Estado e não de um populismo econômico que acreditava ser possível o desenvolvimento nacional financiado por empréstimos externos.⁴⁷⁶

Com as premissas erradas a respeito das causas por trás do atraso latino-americano, os remédios divisados pelo Consenso de Washington falharam largamente. Ao invés de buscar fomentar um empreendedorismo doméstico e reconhecer a importância de que se restringissem os gastos públicos ao montante arrecadado internamente e as importações ao montante de divisas gerado pela exportação, acreditou-se que bastaria afastar ao máximo o

⁴⁷⁵ Sobre o tema, vide, por exemplo: Peter EVANS. *Dependent Development: The Alliance of Multinational, State, and Local Capital in Brazil*. Princeton University Press, 1979 e Fernando Henrique CARDOSO & Enzo FALETTO. *Dependência e Desenvolvimento na América Latina: Ensaio de Interpretação Sociológica*. Editora Civilização Brasileira, 2004.

⁴⁷⁶ Luiz Carlos BRESSER-PEREIRA. *Developing Brazil: Overcoming the Washington Consensus*. Lynne Rienner Publishers, 2009, p. 63.

para que tudo o mais fluísse naturalmente. Não se considerou que o rentismo e o populismo econômico podem atingir da mesma maneira governantes desenvolvimentistas e ortodoxos interessados em manterem-se no poder.⁴⁷⁷

Sem contar com intervenções políticas adequadas, vários países da América Latina, inclusive o Brasil, não só viram uma taxa pífia de crescimento ao longo das décadas de 80 e 90 como também passaram a apresentar sintomas de contágio da doença holandesa. O que se verificou nas últimas três décadas foi o aumento das exportações concomitante à contínua apreciação da moeda nacional, o que, se bem analisado, se explica por uma maior contribuição da exportação de commodities e pelo menor aporte do setor industrial à balança comercial dos vários países latino-americanos. Ao combater a participação do Estado na economia e as políticas protecionistas adotadas ao longo de quase todo o século XX, o Consenso de Washington acabou permitindo um pernicioso processo de desindustrialização. No Brasil, o percentual de valor adicionado ao PIB propiciado pela indústria decresceu de 47,3% do total em 1996 para 39% em 2005.⁴⁷⁸

Segundo identificaram Carlos Salas e Anselmo dos Santos, as políticas ortodoxas neoliberais afetaram menos o Brasil do que o México, países que até o final da década de 1990 apresentavam um considerável paralelismo macroeconômico. A razão para tanto estaria no fato de que no Brasil já se voltou a compreender a importância da intervenção estatal para o fomento da economia, especialmente das exportações de produtos manufaturados; enquanto que no México se continua adotando um modelo econômico industrial baseado nas chamadas empresas maquiladoras, que, embora favoreça a exportação, contribui com a concentração de renda e o pequeno incremento de cadeias produtivas nacionais.⁴⁷⁹

A reversão da política petrolífera mexicana ao final da década de 70, com a adoção de um viés exportador em detrimento da anterior produção para utilização doméstica, tem um grande peso explicativo para a compreensão de tal diferença de postura entre o México e o Brasil. Com a disponibilidade de receitas petrolíferas, o México pode hoje dar-se ao falso luxo de continuar seguindo as políticas liberalizantes da doutrina econômica ortodoxa. Tendo largamente abraçado, ao longo do século XX, as políticas desenvolvimentistas patrocinadas pelos economistas fundadores da CEPAL, o México

⁴⁷⁷ *Ibidem*, p. 53.

⁴⁷⁸ Luiz Carlos BRESSER-PEREIRA e Nelson MARCONI. Existe Doença Holandesa no Brasil? In: *Doença Holandesa e Indústria*. Editora FGV, 2010. p. 217 a 223.

⁴⁷⁹ Carlos SALINAS & Anselmo dos SANTOS. Caminos divergentes para el desarrollo: Brasil y México. In: *Boletín Internacional de Investigación Sindical*, Vol. 3, 2011, p.125 ó 141.

, uma estrutura industrial relativamente consolidada. Mas enquanto no México o setor petrolífero ganhou proeminência, no Brasil nenhum recurso natural gerou rendas externas tão elevadas a ponto de tornar-se central à economia nacional e à arrecadação pública. Assim, no México, o impacto da doença holandesa não só é mais forte, como é mais lento o reconhecimento político de que há um problema fundamental na migração de capital e mão-de-obra ao setor petrolífero. As receitas estatais advindas desse setor impedem reconhecer que este pode ser a fonte, e não a solução dos problemas do país.

A descoberta das reservas do pré-sal na costa brasileira pedem que se observe a evolução econômica, política e social do México nos anos que se seguiram à descoberta das novas reservas no poço de Cantarell, anunciada em 1976. Claramente o governo brasileiro não quer repetir o erro mexicano em acreditar que a exploração do petróleo, a arrecadação de receitas petrolíferas e o despejo dessas receitas na economia doméstica sejam a panaceia para os problemas do subdesenvolvimento. Se o exemplo da Venezuela é eloquente em demonstrar que é muito difícil desenvolver-se exclusivamente a partir da utilização das receitas petrolíferas, o exemplo do México mostra que tais receitas podem, inclusive, fazer retroagir um estágio intermediário de industrialização.

Como se verá, o governo brasileiro escolheu seguir uma estratégia de exploração e utilização de receitas petrolíferas muito semelhante à adotada pela Noruega. Contudo, como se concluiu no capítulo anterior, o modelo norueguês não só foi cunhado a partir de diversas características econômicas, sociais e políticas específicas daquele país, como se sustenta largamente nessas mesmas características que são, até certo ponto, contrapostas ao atual contexto brasileiro. O modelo norueguês nasceu no bojo de uma economia em fase avançada de industrialização, de uma sociedade pouco desigual e de um regime democrático de mais de meio século de aperfeiçoamento. Hoje, esse mesmo modelo ó de baixa rigidez legislativa, mas alto rigorismo institucional ó se sustenta sobre essas mesmas características.

É preciso verificar se as mesmas razões que levaram a Noruega a adotar e conservar suas políticas petrolíferas repetem-se no caso brasileiro, ou se existem outras razões específicas à nossa realidade que justificariam a adoção do mesmo marco regulatório, ou se, na verdade, deveríamos tentar um modelo normativo completamente diferenciado.

Para discutir tais questões, a primeira parte deste capítulo sintetizará a normatização adotada historicamente pelo Brasil na exploração do petróleo e demonstrará como o novo modelo de partilha visa ao desenvolvimento da indústria nacional como um todo, sendo

tribuiu maior importância à participação do Estado na exploração do setor. Na segunda parte do capítulo, discutir-se-á como a nova regulamentação tratou do problema das receitas governamentais que serão arrecadadas com a exploração das reservas do pré-sal. Primeiro se buscará compreender os objetivos por trás da adoção de um fundo soberano, o Fundo Social; para depois se demonstrar quão frágil hoje são suas bases de sustentação política, uma vez que nem a literatura acadêmica nacional, nem o próprio Congresso e, certamente, tampouco a população estão convencidos de que a poupança das receitas petrolíferas e sua aplicação no exterior sejam o melhor caminho rumo ao desenvolvimento. A última parte deste capítulo concluirá argumentando que a sociologia fiscal e a experiência internacional evidenciam que um fundo soberano com finalidade poupadora, que consiga neutralizar o impacto das receitas do petróleo sobre a política e o mercado, possivelmente configura a melhor opção institucional ao desenvolvimento brasileiro.

3.1 Do Regime de Acesso ao Regime de Partilha

3.1.1 Rumo à nacionalização do subsolo

A história da exploração do petróleo no Brasil começa ainda no Segundo Reinado, mais precisamente por volta de 1864, quando se iniciaram os primeiros estudos sobre a possibilidade de existir petróleo em território brasileiro. Nesse período, a definição da propriedade e do direito de exploração das riquezas minerais no Brasil ainda era regida pela legislação portuguesa, que previa a dominialidade do Estado sobre as minas e jazidas.⁴⁸⁰ As primeiras concessões e autorizações, no entanto, se direcionavam à exploração de minérios, como o xisto ou carvão, à produção de gás para iluminação e, apenas em pouquíssimos casos, à exploração do petróleo.

A Constituição Republicana de 1891, com a esperança de fomentar um maior interesse da iniciativa privada doméstica e internacional, substituiu tal modelo por um regime similar ao existente na legislação norte-americana, o chamado regime de acesso. Por tal regime a propriedade do solo implica a propriedade do subsolo e de suas riquezas, tornando, portanto, as minas e jazidas bens acessórios ao direito de propriedade da superfície. Mesmo com tal modificação, a iniciativa privada engajou-se em algumas poucas buscas por petróleo em solo brasileiro. Ademais, a forma amadorística com que se

⁴⁸⁰ Maria D^a Assunção COSTA. Comentários à Lei do Petróleo. 2a Ed. São Paulo: Editora Atlas, 2009, p. 27.

ue somente algumas poucas dezenas de poços chegassem a ser efetivamente perfurados, sendo que praticamente não se constatou a existência de reservas aptas à exploração comercial.⁴⁸¹

A incipiente exploração minerária à época gerou dúvidas a respeito da eficiência e da conveniência da solução constitucional adotada. No fundo, a Constituição de 1891, ao igualar a propriedade do subsolo à propriedade do solo fez apenas trazer à atividade minerária todas as dúvidas e litígios que já pairavam sobre a questão da divisão das terras brasileiras, especialmente no que diz respeito à regularidade das titulações e demarcações.⁴⁸² João Pandiá Calógeras, um dos maiores críticos ao modelo então adotado, sugeriu a adoção de nova legislação sobre o tema. Sob sua influência e condução promulga-se o Decreto nº 2.933, de 6 de janeiro de 1915, que flexibilizou os direitos absolutos do proprietário do solo, considerando a propriedade das minas distinta da propriedade superficial. Essa nova regulamentação, contudo, conhecida como a Lei Calógeras, não obteve efetiva aplicação prática e também não conseguiu incentivar a exploração de minérios no Brasil. Questionamentos acerca de sua constitucionalidade não permitiram que se incutisse nos capitalistas brasileiros e estrangeiros segurança jurídica suficiente a impulsionar a adoção dos vultosos investimentos que envolvem a exploração petrolífera.⁴⁸³

É com a Revolução de 1930 e com o seu objetivo de viabilizar, a partir da intervenção do Estado, uma expansão econômica de base industrial, que a questão do petróleo vem efetivamente a ganhar proeminência na pauta política do país. Apesar do esforço legislativo em desenvolver marcos regulatórios favoráveis à exploração mineral, o Brasil ainda não havia sido palco de grandes descobertas de reservas petrolíferas, tal como havia ocorrido, por exemplo, na Venezuela e no México. Por outro lado, o país tampouco era um grande consumidor do minério; a importação de petróleo correspondia a menos de 10% das importações brasileiras, sendo que o consumo dessa matéria-prima não chegava nem a um terço do que era então consumido na Argentina, ou a metade do que era

⁴⁸¹ *Ibidem*, p.28.

⁴⁸² Gilberto BERCOVICI. *Direito Econômico do Petróleo e dos Recursos Minerais*. São Paulo: Editora Quartier Latin, 2011, p. 69-70.

⁴⁸³ Foi sob a regência da Lei Calógeras, aprimorada pelo Decreto nº 4.265, de 15 de janeiro de 1921, contudo, que Percival Farquhar obteve, após muitas idas e vindas, autorização para explorar minério de ferro na região de Itabira em Minas Gerais por meio da empresa *Itabira Iron Ore Company* que veio a se tornar a Companhia Vale do Rio Doce. Também sob a mesma legislação foi constituída a Companhia Belgo-Mineira que, até 1940, foi a principal fornecedora de aço no Brasil. *Ibidem*, p.82 a 86.

tróleo, em suma, ainda não se apresentava como um problema nacional.

Ao longo da década de 30, contudo, esse cenário se altera. O novo governo de Getúlio Vargas adota como meta a reestruturação da economia brasileira, propondo substituir a centralidade da exportação de matérias-primas, especialmente de produtos agrícolas, por uma diversificação da base industrial. Na esteira do que recomendavam os economistas cepalinos, essa seria a fórmula adequada para se superar o problema da deterioração dos termos de troca dos produtos primários e para livrar a América Latina da sua condição de subdesenvolvimento. Apenas a industrialização poderia elevar o Brasil à condição de país desenvolvido e, sendo assim, o petróleo, por ser a principal matéria-prima da indústria, passa a ter importância estratégica à política nacional.

A Constituição de 1891, ao prever um regime de exploração mineral baseado no direito de acesso das riquezas do subsolo à propriedade do solo, agora não mais contrariava apenas a herança histórica que o Brasil houvera recebido de Portugal, mas também contrariava os objetivos desenvolvimentistas do Estado getulista. Era preciso retomar ao patrimônio público os direitos de propriedade que o Estado sempre exerceu sobre as riquezas do subsolo, o que foi feito, antes mesmo da promulgação de uma nova Constituição, por meio do Decreto nº 24.642, de 10 de julho de 1934. Este normativo, que ficou conhecido como o Código de Minas, além de prever a separação da propriedade do solo da propriedade do subsolo o que já estabelecia, à sua maneira, a Lei Calógeras também passou ao domínio da União todas as riquezas do subsolo que ainda não haviam sido objeto de exploração. Com isso, a atividade de mineração no Brasil passou a só poder ser exercida mediante concessão prévia do Governo Federal.⁴⁸⁵

A Constituição de 1934 consagrou definitivamente tal regime, estabelecendo o modelo de concessão estatal ao instituir a dicotomia da propriedade do solo e do subsolo e a necessidade de avaliação e permissão prévia do Estado à exploração mineral. Esse modelo foi mantido na Constituição de 1937 e também na Constituição de 1946, mas foi apenas com a edição da Lei Federal nº 2.004, de 3 de outubro de 1953, é que se realmente fixou o marco regulatório sob o qual o petróleo viria a ser explorado no Brasil por quase todo o restante do século XX.

⁴⁸⁴ Georg PHILIP, *Oil and Politics in Latin America: Nationalist Movements and State Companies*. Cambridge University Press, 1982, p. 227.

⁴⁸⁵ Gilberto BERCOVICI. *Direito Econômico do Petróleo e dos Recursos Minerais*. São Paulo: Editora Quartier Latin, 2011, p. 92 -93.

Essa importante lei federal houve uma grande evolução das condições sociais e econômicas no país. Ao longo da década de 30 o consumo de petróleo, viabilizado por uma massiva importação, cresceu de maneira constante, não só aumentando seu peso sobre a balança comercial brasileira como também trazendo dúvidas a respeito da real viabilidade do projeto getulista de impulsionar o crescimento da indústria, do transporte e do comércio nacional enquanto se dependesse do suprimento externo dessa importante matéria-prima. Segundo o cálculo dos militares, principal classe envolvida com a questão petrolífera à época, um eventual corte no fornecimento de óleo combustível, lubrificantes ou gasolina levaria à interrupção das atividades do país em, no máximo, sessenta dias.⁴⁸⁶

Na visão dos militares, portanto, era preciso que o Estado se envolvesse mais energicamente com o problema do abastecimento nacional de petróleo. E, então, sob a liderança do General Júlio Caetano Horta Barbosa, Getúlio Vargas declara, por meio do Decreto-Lei nº 395, de 29 de abril de 1938, como sendo de utilidade pública a produção, a importação, a exportação, o transporte, o refino, a distribuição e o comércio de petróleo no Brasil. E por intermédio do mesmo normativo, o presidente cria o Conselho Nacional do Petróleo (CNP), vinculado à Presidência da República, para cuidar de tais atribuições.

Não se previu que o CNP atuaria sob a forma de monopólio; contudo, era comum à época a acusação vinda de capitalistas brasileiros e estrangeiros de que o órgão atuava afastando concorrentes, sendo mais eficiente em embaraçar o investimento privado na indústria petrolífera do que em desenvolvê-la por si.⁴⁸⁷ De fato, embora tenha conseguido encontrar uma reserva de petróleo na Bahia em 1939, o CNP não conseguiu reduzir a significativa dependência nacional da importação desse produto. O formalismo e a falta de financiamento e de recursos materiais e humanos impediram que órgão desempenhasse suas atividades a contento.⁴⁸⁸

Com a queda de Getúlio Vargas e a ascensão do presidente Dutra, em 1945, tenta-se compensar a deficiência do CNP retomando a possibilidade de o setor petrolífero receber

⁴⁸⁶ John D. WIRTH. Setting the Brazilian Agenda, 1936-1953. In: John D. WIRTH (Org.) *Latin American Oil Companies and the Politics of Energy*, Nebraska: University of Nebraska Press, 1985, p. 111-112.

⁴⁸⁷ Georg PHILIP, *Oil and Politics in Latin America: Nationalist Movements and State Companies*. Cambridge University Press, 1982, p. 231. Sobre o tema, ainda, é bastante emblemática a crítica levantada pelo escritor Monteiro Lobato com relação ao posicionamento do governo de Getúlio Vargas sobre a exploração privada de petróleo no Brasil. Em 1936 o hoje famoso romancista acusou o governo, em dossiê chamado *O Escândalo do Petróleo*, de *não perfurar e não deixar que se perfure*.

⁴⁸⁸ Gilberto BERCOVICI. *Direito Econômico do Petróleo e dos Recursos Minerais*. São Paulo: Editora Quartier Latin, 2011, p. 122.

stituição de 1946 previa, ao contrário do Código de Minas que vigorava desde 1940, que a exploração do petróleo poderia ser feita por *õs sociedades organizadas no paísõ*, sem a obrigação de que seus sócios e acionistas fossem brasileiros.⁴⁹⁰

Não durou muito tempo, contudo, esse ímpeto de abertura do setor. Tão logo em 1948 uma campanha nacionalista toma conta da classe média urbana, especialmente dos militares, estudantes e intelectuais brasileiros. Em o que parecia ser uma aliança impossível, representantes da esquerda e do quadro militar iniciaram uma campanha a favor da tese do monopólio estatal sob o lema *õO Petróleo é nossoõ* que veio a influenciar expressivamente os debates políticos realizados em meio às eleições gerais de 1950.⁴⁹¹ O tema foi considerado tão relevante que uma das primeiras iniciativas do presidente eleito Getúlio Vargas foi o estabelecimento de uma comissão técnica para propor soluções à questão petrolífera.

Após as devidas pesquisas, o Projeto de Lei encaminhado ao Congresso em 1951 previa a criação de uma empresa pública, a Petróleo Brasileiro S.A. ó Petrobrás, cujo capital seria 51% detido pela União Federal e 49% negociado em bolsa de valores, para exercer as atividades relacionadas à exploração de petróleo. Tal proposta, contudo, não satisfaz os nacionalistas, que temiam que a previsão de participação privada fosse acabar abrindo espaço a que o capital estrangeiro õentrasse pela porta dos fundosõ. Depois de muita discussão, decidiu-se que deveria ser criada uma empresa com capital exclusivamente público e, portanto, sob a condução privativa da União Federal. Finalmente, em 3 de outubro de 1953, Getúlio Vargas sancionou a Lei n° 2.004 que, além de criar a Petrobrás nos referidos termos, também explicitou o monopólio estatal da pesquisa, da lavra, do refino e do transporte marítimo de petróleo e derivados produzidos no país.

3.1.2 A Petrobrás e a criação de um segmento petrolífero no Brasil

Quando iniciou suas atividades, em janeiro de 1954, a Petrobrás recebeu do CNP, que passou a funcionar exclusivamente como órgão de orientação e fiscalização, cerca de

⁴⁸⁹ Georg PHILIP. *Oil and Politics in Latin America: Nationalist Movements and State Companies*. Cambridge University Press, 1982, p. 233.

⁴⁹⁰ Gilberto BERCOVICI. *Direito Econômico do Petróleo e dos Recursos Minerais*. São Paulo: Editora Quartier Latin, 2011, p. 137.

⁴⁹¹ Georg PHILIP. *Oil and Politics in Latin America: Nationalist Movements and State Companies*. Cambridge University Press, 1982, p. 236 e 237.

Assim, fica claro que a empresa não começou exatamente do nada, como se costuma dizer, mas o fato é que tais recursos eram mais do que absolutamente insatisfatórios quando se tinha em vista o enorme desafio colocado sob a responsabilidade da nova empresa pública: esperava-se da Petrobrás que garantisse o mais rapidamente possível a autossuficiência do Brasil na produção e refino de petróleo.⁴⁹²

De todo esse contexto, a mais importante observação a ser feita é a de que diferentemente das demais empresas públicas criadas para exploração do petróleo em países produtores, a Petrobrás foi criada não como uma fonte de recursos fiscais ao Estado ou tampouco como uma organização propícia à geração de empregos governamentais.⁴⁹³ A Petrobrás, desde seu nascimento, foi pensada como uma intervenção estratégica ao desenvolvimento industrial do país, em consonância com a proposta da CEPAL de desenvolvimento a partir da substituição de importações.

No que tange à geração de recursos, o que aconteceu, na verdade, foi que por muitos anos a Petrobrás dependeu largamente de subsídios do Estado para conseguir manter-se. Ou seja, ao invés de contribuir, a empresa demandava recursos fiscais. Estima-se que pelo menos até o ano de 1959 quase 40% do seu orçamento era composto por isenções tributárias e pelo direcionamento de receitas arrecadadas com outros impostos.⁴⁹⁴

Longe de permitir uma posição confortável à Petrobrás, seu financiamento advindo do orçamento tributário do país lhe causava constantes embaraços políticos. Em seus primeiros anos de existência, a empresa esteve sob o contínuo ataque da extrema direita, que reclamava não só dos subsídios fiscais que lhe eram garantidos, mas também argumentava que o lucro gerado só era possível em razão de sua posição monopolística, que lhe permitia praticar preços acima do mercado na revenda de alguns derivados de petróleo, especialmente a gasolina.⁴⁹⁵ A lucratividade da empresa, portanto, era o único caminho capaz de viabilizá-la politicamente.

Além de autofinanciar-se, a Petrobrás também precisava conseguir responder à crescente pressão política por descobertas de reservas petrolíferas nacionais. Visando tal objetivo, a Petrobrás esforçou-se por contratar o melhor quadro profissional possível de

⁴⁹² *Ibidem*, p. 368.

⁴⁹³ Adilson de OLIVEIRA. *Brazil's Petrobras: strategy and performance*. In: David VICTOR, David HULTS & Mark THURBER. *Oil and Governance: State-owned Enterprises and the World Energy Supply*. Cambridge University Press, 2012, p. 515.

⁴⁹⁴ Georg PHILIP. *Oil and Politics in Latin America: Nationalist Movements and State Companies*. Cambridge University Press, 1982, p. 368.

⁴⁹⁵ Adilson de OLIVEIRA. *Brazil's Petrobras: strategy and performance*. In: David VICTOR, David HULTS & Mark THURBER. *Oil and Governance: State-owned Enterprises and the World Energy Supply*. Cambridge University Press, 2012, p. 523.

clamado empregado da *Jersey Standard*, o americano Walter Link. Ele e sua equipe deveriam desenvolver um Departamento de Exploração na Petrobrás a fim de fazer uma extensa pesquisa a respeito do potencial brasileiro e de quais seriam as melhores áreas a se investir em prospecção. Prontamente, em 1960, o geólogo publicou o que ficaria conhecido como o controverso *Relatório Linkö*, no qual afirmou que apenas as bacias do Sergipe e da Bahia possuíam alguma chance de bem-sucedida prospecção, enquanto que a Amazônia e o sul do país apresentavam-se como territórios com pouca probabilidade de sucesso. Sua conclusão final foi a de que a Petrobrás, caso quisesse mesmo garantir a autossuficiência brasileira em petróleo, deveria investir na pesquisa de reservas em alto mar ou no exterior.⁴⁹⁶

O relatório provocou um grande alvoroço. Acostumadas com a idéia de que as terras brasileiras ofereciam todo e qualquer tipo de matéria-prima em abundância, a população, em geral, e a classe política, em particular, receberam com desconfiança os resultados divulgados por Link. Em resposta deu-se ainda mais poder à Petrobrás em detrimento de investidores estrangeiros. Nacionalizou-se as então ainda existentes refinarias privadas, autorizou-se que a Petrobrás entrasse nos mercados de distribuição de derivados e de vendas no varejo e, ainda, estendeu-se o monopólio da empresa também à atividade de importação do petróleo e seus derivados. Essa tendência estatizante só foi interrompida com o Golpe Militar de 1964.⁴⁹⁷

Não que a política de exploração petrolífera tenha mudado drasticamente com a implantação do novo regime de governo. De fato, no que tange especificamente à questão do petróleo, o Golpe de 1964 pode ser considerado muito mais tecnocrático do que especificamente liberalizante. A ditadura militar não escancarou as portas desse setor ao capital privado, seja estrangeiro ou nacional, mas sim manteve a centralidade da Petrobrás e, portanto, da intervenção estatal sobre as decisões relacionadas ao abastecimento doméstico de petróleo. Na verdade, a principal mudança adotada pelos militares foi o abandono da estratégia, de cunho mais político do que técnico, de se buscar uma autossuficiência em petróleo a partir de sua produção nacional.⁴⁹⁸

⁴⁹⁶ Georg PHILIP. *Oil and Politics in Latin America: Nationalist Movements and State Companies*. Cambridge University Press, 1982, p. 370 a 373.

⁴⁹⁷ Adilson de OLIVEIRA. *Brazil's Petrobras: strategy and performance*. In: David VICTOR, David HULTS & Mark THURBER. *Oil and Governance: State-owned Enterprises and the World Energy Supply*. Cambridge University Press, 2012, p. 525 e Gilberto BERCOVICI. *Direito Econômico do Petróleo e dos Recursos Minerais*. São Paulo: Editora Quartier Latin, 2011, p. 178.

⁴⁹⁸ Georg PHILIP. *Oil and Politics in Latin America: Nationalist Movements and State Companies*. Cambridge University Press, 1982, p. 377 e Gilberto BERCOVICI. *Direito Econômico do Petróleo e dos Recursos Minerais*. São Paulo: Editora Quartier Latin, 2011, p. 186.

Petrobrás focou-se na organização de suas atividades de importação, refino e distribuição de petróleo, relegando a um segundo plano os investimentos em pesquisa e exploração. A pouca transparência característica de um período ditatorial permitiu que se adotasse tal postura sem que houvesse uma reação crítica por parte da sociedade. Em um discurso que aos olhos dos primeiros nacionalistas certamente constituiria o mais completo absurdo, o General Ernesto Geisel, presidente da Petrobrás entre 1969 e 1973, chegou inclusive a sugerir que o objetivo da Petrobrás em se garantir o abastecimento nacional de petróleo poderia muito bem continuar sendo desempenhado por meio de importações.⁴⁹⁹

Viu-se, a partir de então, com a desobrigação de se investir ao máximo em pesquisa e exploração de reservas nacionais, o aumento e a diversificação de atividades afins da empresa pública. A Petrobrás passou a constituir diferentes subsidiárias com o objetivo de ampliar sua atuação nos setores, por exemplo, de distribuição de combustíveis e outros derivados do petróleo ó BR/Distribuidora, ó de fertilizantes agrícolas ó Petrofertil, ó da indústria petroquímica ó Petroquisa, ó dentre outros setores. No início dos anos 70 esse menor esforço em desenvolver uma produção própria, evidenciado pelo fato de que menos de 25% do investimento da Petrobrás era destinado às atividades de exploração, culminava na importação de mais 80% do consumo doméstico de petróleo.⁵⁰⁰

O aumento inesperado dos preços do petróleo em 1973 demandou que a Petrobrás mudasse sua estratégia de atuação. Maiores recursos foram imediatamente redirecionados à exploração de reservas de petróleo tanto em território estrangeiro como na plataforma continental brasileira, tal qual já havia recomendado o controverso Relatório Link. A Braspetro, subsidiária criada em 1972 para cuidar da pesquisa e produção de petróleo no exterior, recebeu largas somas de recursos que lhe capacitaram, inclusive, a confirmar uma importante descoberta de petróleo no Iraque, em 1976, do que hoje é reconhecido como um dos maiores campos do mundo, então batizado de Majnoon. As descobertas no Brasil também avançaram, dos pequenos e praticamente insignificantes campos encontrados no alto mar dos Estados de Sergipe e Bahia passou-se à exploração das potenciais grandes reservas identificadas em 1973 e confirmadas em 1974 na Bacia de Campos.

Muito embora o choque do preço do petróleo em 1973 houvesse gravemente afetado a balança comercial brasileira e as contas do governo, decidiu-se sacrificar a urgência

⁴⁹⁹ Adilson de OLIVEIRA. *Brazil's Petrobras: strategy and performance*. In: David VICTOR, David HULTS & Mark THURBER. *Oil and Governance: State-owned Enterprises and the World Energy Supply*. Cambridge University Press, 2012, p. 525.

⁵⁰⁰ *Ibidem*, p. 526.

de petróleo em favor da experiência a ser alcançada com a exploração da nova reserva descoberta no Rio de Janeiro. A Petrobrás não iria abrir mão de operar o desenvolvimento da Bacia de Campos, ainda que reconhecidamente não possuísse a experiência necessária para fazê-lo.⁵⁰¹ Sopesando os riscos políticos envolvidos com a exploração da enorme descoberta feita no Iraque ó o país encontrava-se em conflito com o Irã ó e os riscos econômicos envolvidos com a exploração das reservas descobertas no Brasil ó as jazidas se encontravam em grandes profundidades ó a Petrobrás preferiu abrir mão da exploração do campo iraquiano e focar seus investimentos na exploração das reservas fluminenses.

O desenvolvimento de tecnologia própria à exploração em águas profundas foi o grande saldo positivo obtido pela Petrobrás com a exploração da Bacia de Campos. Tal habilidade permitiu à empresa não só fazer as importantes descobertas dos campos de Albacora e Marlim em 1984 e 1985, respectivamente, como também lhe assegurou, até o ano de 1995, a previsão constitucional de executora única do monopólio da União na atividade de exploração de petróleo e, atualmente, lhe garante a posição de única operadora dos contratos de partilha para a exploração das descobertas do pré-sal.

A primeira batalha vencida pela Petrobrás frente às investidas do governo contra sua posição de monopólio deu-se ainda sob o regime militar. Ao argumento de que a crise de 1973 pedia uma maior rapidez na exploração da costa marítima brasileira, mas que o Brasil carecia de recursos financeiros e de tecnologia para empreender tal tarefa, Geisel, então na posição de Presidente da República, anunciou em 1975 que adotaria o modelo de exploração utilizado no Irã, de contratos de serviço com cláusula de risco, para a pesquisa por empresas estrangeiras das potenciais reservas domésticas. Tais empresas incorreriam em todos os custos de pesquisa e desenvolvimento dos campos de petróleo, sendo posteriormente reembolsadas em óleo caso fizessem alguma descoberta. Até o início da década de 80 cerca de 190 blocos haviam sido oferecidos à exploração privada, tendo recebido o investimento de mais de \$1,2 bilhão. O pequeníssimo sucesso de tais pesquisas, contudo, enalteceu as poucas, mas bem-sucedidas descobertas feitas pela Petrobrás, que pôde então se vangloriar de deter a tecnologia propícia à exploração da costa brasileira ao contrário das demais empresas do ramo.⁵⁰²

⁵⁰¹ Georg PHILIP. *Oil and Politics in Latin America: Nationalist Movements and State Companies*. Cambridge University Press, 1982, p. 392.

⁵⁰² *Ibidem*, p. 392 a 395. Adilson de Oliveira relata que enquanto a Petrobrás alegava a falta de tecnologia por parte das empresas estrangeiras, estas acusavam a Petrobrás de colocar em licitação apenas áreas pouco promissoras, reservando para si as áreas com maiores chances de se confirmarem descobertas de petróleo.

89 os gastos de moeda estrangeira com a importação de petróleo ao Brasil caíram de \$11,3 bilhões, ou 55,3% das importações domésticas, para \$4,4 bilhões, ou 24,3% do total de importações. É verdade que as conquistas exploratórias da Petrobrás triplicaram o volume da produção nacional, mas o que realmente explica esse alívio financeiro experimentado pelo setor foi a forte queda nos preços internacionais de comercialização do petróleo ao longo de toda a década de 80.⁵⁰³ De qualquer forma, tal conjuntura favorável foi crucial à manutenção, quase sem percalços, pela Assembleia Nacional Constituinte de 1988, do monopólio do petróleo pela União e da previsão de execução exclusiva desse monopólio pela Petrobrás.

Na verdade, tentou-se inclusive aumentar o escopo do monopólio da União, acrescentando-se ao rol a distribuição de derivados de petróleo, atividade que a BR/Distribuidora exercia em concorrência com o capital privado. Embora os nacionalistas à época não tenham logrado constitucionalizar tal extensão, conseguiu-se proibir expressamente qualquer tipo de política de contratação privada como, por exemplo, a adotada por Geisel a partir de 1975. O § 1º do artigo 177 na sua redação original vedava a cessão ou concessão de qualquer tipo de participação nos riscos e resultados, em espécie ou valor, da exploração de jazidas de petróleo ou gás natural no Brasil.

3.1.3 O regime de concessão e seus reflexos econômicos

O monopólio da União sobre diversas atividades do setor petrolífero, portanto, foi previsto na Constituição Democrática de 1988 em deferência a uma bem-sucedida longa tradição de exploração divisada pela primeira vez na Lei nº 2.004, de 1953, constitucionalizada nas Cartas Outorgadas de 1967 e 1969. Tal orientação nacionalista, contudo, veio a ser modificada com a edição da Emenda Constitucional nº 9/1995, que possibilitou a outorga à iniciativa privada de várias tarefas antes executadas exclusivamente pela Petrobrás. A partir da referida Emenda, a Constituição passou a permitir que se concedesse a qualquer empresa, desde que constituída sob as leis brasileiras, o direito de exercer, por sua conta e risco, atividades de pesquisa, lavra, refino ou importação e exportação do petróleo.

Hoje se sabe que ambos os lados tinham razão. Adilson de OLIVEIRA. *Brazil's Petrobras: strategy and performance*. In: David VICTOR, David HULTS & Mark THURBER. *Oil and Governance: State-owned Enterprises and the World Energy Supply*. Cambridge University Press, 2012, p. 531.

⁵⁰³ *Ibidem*, p. 534.

o 9/1995 fez parte de uma série de medidas liberalizantes adotadas a partir do governo de Fernando Collor de Mello e continuadas ao longo da presidência de Fernando Henrique Cardoso. Tais medidas, recomendadas pelo Fundo Monetário Internacional, pelo Banco Mundial e pelo Departamento do Tesouro Norte-Americano nos termos do chamado Consenso de Washington, visavam resolver o impasse financeiro experimentado pelos países latino-americanos em sua balança de pagamentos e em seu orçamento fiscal. O novo modelo de exploração petrolífera no Brasil propunha permitir maiores investimentos em tecnologia, pesquisa, exploração e produção, além de fomentar avanços no setor ao imprimir uma maior competitividade empresarial. Tais iniciativas, argumentava-se, acabariam melhor contribuindo para a redução da vulnerabilidade interna a importações de petróleo do que a manutenção do regime de monopólio que até então se exercia por intermédio da Petrobrás.

A proposta inicial de alteração do marco regulatório de exploração do setor petrolífero era bastante drástica. Sugeria-se levar a cabo a completa privatização da Petrobrás, que inclusive já havia perdido algumas de suas subsidiárias no governo de Fernando Collor, como foi o caso da Fosfértil (que atuava no mercado de fertilizantes) e da Petromisa (que atuava no setor de mineração de cloreto de potássio). Pressões políticas, contudo, impediram que se seguisse adiante com tal projeto. Antes da aprovação da Emenda Constitucional nº 9/1995, o Presidente Fernando Henrique precisou comprometer-se publicamente com a exclusão da Petrobrás do programa de privatizações do seu governo.⁵⁰⁴

Mesmo tal compromisso, contudo, não impediu o Poder Executivo à época de reduzir a participação da União Federal no capital da empresa, vendendo em bolsa de valores papéis suficientes a limitar a propriedade estatal a 51% das ações com direito a voto. Tal redução, ainda que não tenha alterado a ingerência do governo sobre a empresa, a União continua indicando todos os Diretores e sete dos nove membros do Conselho de Administração, o que provocou uma série de modificações quanto aos objetivos a serem alcançados pela Petrobrás. Além de obrigar uma maior transparência às suas atividades, a listagem de suas ações em bolsa de valores também lhe obrigou a atuar de forma a responder a interesses mais comerciais do que especificamente estratégicos.⁵⁰⁵

⁵⁰⁴ Gilberto BERCOVICI. *Direito Econômico do Petróleo e dos Recursos Minerais*. São Paulo: Editora Quartier Latin, 2011, p. 252.

⁵⁰⁵ *Ibidem*, p. 254.

tais medidas sobre a própria Petrobrás não há como se afirmar que tenham enfraquecido a empresa. O que se viu, ao contrário, foi o significativo crescimento dos seus investimentos, que lhe garantiram a proteção e até mesmo a expansão de sua participação no mercado doméstico, bem como lhe possibilitaram uma maior incursão no mercado internacional. Pode-se dizer que a Petrobrás conseguiu manter um monopólio de fato dos setores de refino e distribuição de derivados de petróleo no Brasil e, no que tange aos setores de pesquisa, exploração e produção, sua expertise com relação à geologia e à política brasileiras lhe tornaram parceira-chave em quase todos os consórcios formados para a exploração dos blocos licitados pelo governo. Além do mais, a Petrobrás conseguiu avançar no desenvolvimento de tecnologia própria à exploração em águas ultra profundas e manteve para si, quando da adoção do novo modelo, sob a previsão do artigo 33 da Lei 9.478, de 1997, os blocos que então lhe pareciam mais promissores.⁵⁰⁶

Já sob a perspectiva do Estado, o novo modelo regulatório instaurado com a Emenda Constitucional nº 9, de 1995, permitiu-lhe reduzir a profunda assimetria de informações que antes existia entre si e a Petrobrás. Ao criar a Agência Nacional do Petróleo - ANP e incumbi-la de, juntamente com o Ministério das Minas e Energia ó MME e o Conselho Nacional de Política Energética - CNPE, organizar e liderar os leilões de concessão dos blocos de exploração, bem como regular e fiscalizar os contratos firmados, o Poder Legislativo fomentou o aprendizado do setor por outros profissionais que não apenas os ligados à empresa pública. Tal experiência propicia ao Estado melhores ferramentas com as quais pode controlar a exploração e produção de petróleo não só pela iniciativa privada, mas também pela própria Petrobrás.⁵⁰⁷

Ainda sob o ponto de vista estatal, deve-se reconhecer que o modelo adotado a partir de 1995 gerou um significativo aumento de receitas governamentais. A Lei nº 9.478, de 1997, estabeleceu outras modalidades de participação governamental além dos royalties, que haviam sido instituídos pela Lei nº 2.004, de 1953 e repetidos no bojo da Lei nº 7.990,

⁵⁰⁶ Adilson de OLIVEIRA. *Brazil's Petrobras: strategy and performance*. In: David VICTOR, David HULTS & Mark THURBER. *Oil and Governance: State-owned Enterprises and the World Energy Supply*. Cambridge University Press, 2012, p. 550. Entre 1993 e 1999 a Petrobrás desenvolveu o projeto PROCAP 2000, o qual lhe disponibilizou tecnologia própria a desenvolver em tempo recorde o Campo do Roncador e lhe rendeu o prêmio *Distinguished Achievement OTC 2001*. O sucesso de tal iniciativa e a disponibilidade de recursos orçamentários próprios lhe permitiram tocar, entre 2000 e 2004, o ambicioso projeto PROCAP 3000, com o objetivo de desenvolver tecnologia capaz de viabilizar a exploração de petróleo em águas com cerca de 3.000 metros ou mais de profundidade. Críticas ao artigo 33 da Lei 9.478, de 1997 foram, contudo, feitas por Gilberto BERCOVICI. *Direito Econômico do Petróleo e dos Recursos Minerais*. São Paulo: Editora Quartier Latin, 2011, p. 258.

⁵⁰⁷ Adilson de OLIVEIRA. *Brazil's Petrobras: strategy and performance*. In: David VICTOR, David HULTS & Mark THURBER. *Oil and Governance: State-owned Enterprises and the World Energy Supply*. Cambridge University Press, 2012, p. 538.

de assinatura, referente ao valor ofertado pela empresa vencedora para obtenção da concessão, as taxas pela ocupação e retenção da área concedida, que funcionam como uma espécie de aluguel a ser pago pela empresa à União durante o prazo da concessão, e as participações especiais, que tem incidência somente nos casos de grande volume de produção ou grande rentabilidade. Além da previsão de novas receitas, o modelo de concessão ainda respondeu por uma taxa média de aumento da produção brasileira de 6,6% ao ano durante toda a década de 1999 a 2009.⁵⁰⁸

Enfim, quem mais perdeu com as mudanças liberalizantes implementadas na década de 90 não foi nem o Estado e nem a Petrobrás; a esfera mais afetada, na verdade, como bem observara Bresser-Pereira, foi a indústria nacional como um todo.⁵⁰⁹ A mudança do marco regulatório reverteu significativamente o sentido da política petrolífera que se construía desde a década de 30. Não por se ter desistido de alcançar a autossuficiência doméstica na produção de petróleo. Afinal de contas, uma das justificativas para a abertura do setor de pesquisa e lavra ao capital estrangeiro foi justamente possibilitar a ampliação das reservas do país e permitir o seguro abastecimento do mercado interno sem se pressionar o equilíbrio da balança comercial. A maior transformação da política petrolífera tem a ver, isso sim, com o desprezo do objetivo de se fomentar um parque industrial genuinamente nacional.

Essa reversão de orientação política, que se projetava não apenas para o setor de exploração do petróleo, já havia ficado clara com a aprovação da Emenda Constitucional nº 6, de 1995, que modificara o artigo 171 da Constituição Federal. Com tal modificação deixou-se de diferenciar os conceitos de empresa brasileira, que se referia à pessoa jurídica constituída sob as leis do país, e de empresa brasileira de capital nacional, que se referia à pessoa jurídica constituída no Brasil e sob o controle de pessoa física aqui residente e domiciliada. Tal distinção deixa de ser relevante quando o Estado decide não mais intervir e estimular a construção de um parque industrial nacional, capaz de produzir bens localmente além de capitanear inovações tecnológicas próprias.

Como já pontuado anteriormente, desde a Revolução de 1930 até a adoção das medidas liberalizantes dos anos 90, a atuação estatal no que tange ao setor petrolífero foi largamente pautada por uma preocupação com o desenvolvimento de um parque industrial forte e autônomo no Brasil. No início, a maior preocupação era a de se garantir a

⁵⁰⁸ Maurício Tiomno TOLMASQUIM & Helder Queiroz PINTO JÚNIOR. Marcos Regulatórios da Indústria Mundial do Petróleo. Rio de Janeiro: Synergia Editora, 2011, p. 257.

⁵⁰⁹ Luiz Carlos BRESSER-PEREIRA e Nelson MARCONI. Existe Doença Holandesa no Brasil? In: *Doença Holandesa e Indústria*. Editora FGV, 2010. p. 217 a 223.

produção de petróleo, pois, caso contrário, as indústrias locais corriam o risco de ter que parar suas atividades ao sabor do mercado internacional, o que lhes impediria de crescer. Em meados da década de 60, contudo, a visão de que era a todo custo necessário expandir a produção local foi substituída pelo entendimento de que o papel da Petrobrás, na verdade, era garantir o abastecimento doméstico de petróleo. O petróleo, importado ou não, deveria chegar a preços razoáveis a todas as esquinas do país e, com isso, possibilitar que as indústrias que porventura o utilizassem como sua matéria-prima pudessem se instalar e progredir. Por outro lado, além de fomentar atividades que consumissem petróleo, também era papel da Petrobrás promover indústrias nacionais que produzissem os bens de capital a serem utilizados nas atividades desenvolvidas pela empresa, tais como o transporte, o refino, a distribuição e, até mesmo, a exploração e produção do petróleo.⁵¹⁰ Até serem adotadas as políticas liberalizantes da década de 90, portanto, o papel do Estado e da Petrobrás era suscitar ao máximo os famosos encadeamentos de Hirschman a partir da indústria do petróleo.⁵¹¹

O modelo regulatório adotado com a Emenda Constitucional n° 9, de 1995, contudo, não repetiu tal preocupação. Isso permite compreender o que de fato deprecia tal modelo em relação ao anterior. A possibilidade de execução do monopólio da União por outras empresas que não a Petrobrás não é sua maior falha. Afinal de contas, os exemplos do México, da Venezuela e até da própria Noruega demonstram que não é pela simples razão de a empresa ser dominada pelo capital estatal que ela irá atuar de acordo com os interesses estratégicos do Estado ou visando o bem-estar da sociedade.⁵¹² O problema do regime neoliberal de exploração petrolífera são seus incentivos (ou a falta de desincentivos) à exportação da matéria-prima bruta extraída no país. Além de o inciso I do artigo 2° do Decreto n° 2.926, de 7 de janeiro de 1999, ter liberado a exportação do petróleo e seus derivados desde que simplesmente não se comprometa às necessidades internas do abastecimento nacional⁵¹³, alterou-se a Constituição em 2003 para que se passasse a desonerar de ICMS também as exportações de produtos semielaborados, além dos produtos industrializados, os quais não recebiam o mesmo benefício anteriormente.

⁵¹⁰ Georg PHILIP. *Oil and Politics in Latin America: Nationalist Movements and State Companies*. Cambridge University Press, 1982, p. 397.

⁵¹¹ Vide item 1.3 a respeito da teoria de encadeamentos industriais de Hirschman.

⁵¹² Vide item 2.1.2 a respeito da força política das empresas estatais petrolíferas e da sua atuação em prol de si mesma ao invés de em favor da sociedade ou do próprio Estado.

⁵¹³ O professor Gilberto Bercovici alerta para o problema de não se atentar à importância da *reconstituição de reservas para a autossuficiência nacional*. Acrescenta-se a tal questão o problema de não se vislumbrar uma política que privilegia a exportação de produtos primários no lugar de incentivar a industrialização. Gilberto BERCOVICI. *Direito Econômico do Petróleo e dos Recursos Minerais*. São Paulo: Editora Quartier Latin, 2011, p. 255.

o há incentivos (e abundam desincentivos) ao fomento da cadeia industrial local de fornecedores. Por mais que os contratos de concessão prevejam cláusulas de compromisso que estabelecem a utilização de um percentual mínimo de produtos e serviços de *Conteúdo Local*, o fato é que além de o cumprimento da cláusula ser de difícil fiscalização, também no caso em que os fornecedores nacionais não consigam oferecer preços e prazos compatíveis com os oferecidos por empresas estrangeiras, então a cláusula não será aplicada com relação àquele bem ou serviço.⁵¹⁴ Ou seja, o compromisso de *Conteúdo Local* não fomenta a cadeia de produção nacional, e sim apenas garante que não se discrimine um fornecedor brasileiro já bem estabelecido no mercado. E, para piorar, houve ainda a adoção de um Regime Aduaneiro Especial de Exportação e Importação de Bens Destinados à Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural, o REPETRO. Tal regime, adotado a partir da promulgação do Decreto nº 3.161, de 2 de setembro de 1999, permite a importação de equipamentos específicos para serem utilizados nas atividades de pesquisa e lavra das jazidas de petróleo e gás natural sem a incidência de tributos federais, como o II, IPI, PIS e COFINS. De acordo com estudo realizado a pedido do BNDES, o REPETRO gera *algumas assimetrias, que na maioria das vezes prejudicam o fornecedor local em relação ao estrangeiro*.⁵¹⁵

Em resumo, o modelo adotado a partir do governo Fernando Henrique Cardoso, embora tenha fortalecido a Petrobrás, criado maiores condições ao Estado para regulamentar e fiscalizar o setor, aumentado a produção nacional de petróleo e contribuído para o acréscimo de arrecadação de receitas públicas, produziu também o alarmante efeito de reduzir os já pequenos encadeamentos industriais, tanto para frente como para trás, relacionados à exploração e produção petrolífera.

3.1.4 O pré-sal e o regime de partilha

Com a descoberta das jazidas de petróleo do pré-sal em 2006, os então admissíveis méritos do modelo de concessão adotado a partir da Emenda nº 9, de 1995, foram postos em dúvida. Confirmada a existência de largas reservas de petróleo leve em território

⁵¹⁴ Vide, por exemplo, as alíneas *oe* e *öf* da Cláusula 20.2 da Minuta do Contrato de Concessão para Exploração, Desenvolvimento e Produção de Petróleo e Gás Natural da Décima Rodada de Licitações, realizada em 18 de Dezembro de 2008.

⁵¹⁵ Chamada Pública BNDES FEP nº 01/2011. Estudos sobre o Ambiente Tributário no Setor de Petróleo e Gás. Disponível em http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/produtos/download/chamada_publica_FEPPros0111_apresResultado.pdf, acesso em 28 de fevereiro de 2013.

ro ao então governo do Presidente Lula que não se justificaria explorar tais áreas por meio do regime de concessão, cuja racionalidade sempre foi associada à delegação dos grandes riscos da atividade de exploração ao capital privado. A primeira providência tomada pelo governo, assim que se confirmou a descoberta, foi a exclusão dos blocos situados na bacia do pré-sal da Nona Rodada de Licitações, que ocorreria em dezembro de 2007. Além disso, também no bojo da Resolução CNPE nº 06/2007, o governo determinou que o Ministério de Minas e Energia avaliasse as possíveis alternativas à construção de um novo marco legal para a exploração de petróleo no Brasil. A grandeza da tarefa, contudo, ordenou a composição, por Decreto do Presidente publicado em 18 de julho de 2008, de uma Comissão Interministerial para discutir amplamente o tema.

Ao final, foram propostos quatro diferentes Projetos de Lei para regulamentar um novo modelo legal para a exploração de petróleo no Brasil. O primeiro projeto, que foi convertido na Lei nº 12.276, de 2010, autorizou a União a ceder onerosamente à Petrobras o exercício de pesquisa e lavra de petróleo nas áreas do pré-sal. Um segundo e terceiro projetos, consolidados em um único texto que foi aprovado como a Lei nº 12.351, de 2010, tratou tanto do estabelecimento do regime de partilha de produção para a exploração das jazidas do pré-sal, como da criação do Fundo Social, que receberá as receitas advindas dessa exploração. Por último, um quarto projeto, este convertido na Lei nº 12.304, de 2010, autorizou o Poder Executivo a criar a empresa pública *Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. - Pré-sal Petróleo S.A.*, ou *PPSA*, para gerir os contratos de partilha de produção e de comercialização do petróleo da União.

Em primeiro lugar, deve-se ressaltar que esse novo modelo não foi pensado em substituição ao anterior, mas sim como uma alternativa a ele. A intenção do governo foi abrir a possibilidade de se explorar o petróleo no Brasil sob dois regimes diferenciados ó um específico às áreas do pré-sal e demais regiões consideradas estratégicas e outro voltado às áreas em que o risco de exploração é mais alto ou que já foram concedidas por meio de licitação, inclusive algumas que se encontram na região do Pré-Sal. Não se trata, portanto, de uma decisão voltada à nacionalização ou estatização de empresas petrolíferas, mas sim de um coerente processo de ampliação do controle estatal sobre o setor.⁵¹⁶

⁵¹⁶ Uma visão contrária à manutenção do modelo de concessão e à opção técnica e política de se tolerar a coexistência desse regime e do regime de partilha foi exposta, contudo, por Gilberto BERCOVICI. *Direito Econômico do Petróleo e dos Recursos Minerais*. São Paulo: Editora Quartier Latin, 2011, p. 325.

nte relevante, pois ela expressa certas concepções a respeito não só do setor petrolífero, mas também de como se pretende conduzir o processo de desenvolvimento econômico e social como um todo no Brasil. A opção por se manter intacto o modelo de concessão e ainda se divisar um papel ao capital privado no novo modelo de partilha demonstra que não só se reputa relevante resguardar a segurança jurídica nas relações entre governo e particulares ó o que motivou a integral manutenção dos contratos firmados sob a égide da Lei nº 9.478, de 1995, ó mas que também se compreende haver um limite à atuação estatal. Esse limite está mais ligado à capacidade de financiamento responsável das ações governamentais do que propriamente às competências e habilidades intrínsecas do Estado ou do mercado.

A introdução do regime de partilha da produção advém de duas conclusões básicas a respeito do setor petrolífero no Brasil. A primeira, de que o Estado brasileiro tem uma importante missão em impulsionar o desenvolvimento da indústria nacional e resguardá-lo dos perigos da doença holandesa; e a segunda, de que o Estado, com as descobertas do pré-sal, dada a maior atratividade de suas reservas geológicas, pode utilizar-se de uma incursão mais incisiva no setor para atingir tal objetivo. Não se trata, portanto, de uma investida contra espoliações do capital estrangeiro. Aliás, nem mesmo quando a Petrobrás foi formada essa era a principal preocupação política, já que, como se ressaltou, sequer havia capital estrangeiro atuando ou mesmo interessado em atuar no setor de exploração de petróleo no Brasil. Trata-se de se utilizar as capacidades do Estado para contribuir à ampliação da base econômica e industrial brasileira, fugindo-se da errônea crença na possibilidade de desenvolvimento financiada apenas pela exploração minerária. Não se trata simplesmente de uma atitude protetiva ou adversarial face ao capital privado, mas de uma atitude protetiva do desenvolvimento nacional.

Se o problema fosse apenas garantir que uma exagerada parcela do lucro obtido com a exploração do patrimônio brasileiro não fosse parar no orçamento das multinacionais, ou seja, garantir uma maior arrecadação de receitas petrolíferas ao Estado brasileiro, então não haveria razões para se elaborar todo um novo e complexo marco regulatório. Bastaria aumentar as alíquotas dos *royalties* e participações especiais, ou estabelecer patamares mínimos muito mais altos aos bônus de assinatura relacionados à exploração das áreas do pré-sal. A preocupação em se manter intacto o regime da Lei nº 9.478, de 1997, para os contratos já assinados não impediria prever um novo regime, também ancorado no modelo de concessão, mas com previsões diferenciadas quanto à fórmula de cálculo das participações governamentais.

As diferenças remuneratórias entre o regime de partilha e o regime de concessão, não é possível afirmar-se categoricamente que o primeiro é capaz de gerar mais receitas fiscais do que o segundo. Conforme a Lei nº 12.351, de 2010, no modelo de partilha, ao invés de se avaliar o valor oferecido pelos licitantes a título de bônus de assinatura, o julgamento das licitações para a concessão de áreas do pré-sal identificará a proposta mais vantajosa ao governo segundo o critério de maior excedente em óleo oferecido à União. A empresa vencedora então exercerá, por sua conta e risco, as atividades de exploração e desenvolvimento do campo petrolífero, sendo que em caso de descoberta comercial adquire o direito a ressarcir, em óleo, os seus custos e, como lucro, receberá, também em óleo, a parcela do excedente acordada em contrato com a União. Caso não obtenha êxito na exploração, a empresa arcará sozinha com todos os custos incorridos.

Pelo ponto de vista exclusivamente arrecadatário, portanto, parece que o Estado e não as empresas suportarão maior risco. Ao invés de receber uma elevada quantia no início da exploração, como ocorre nos contratos de concessão, o Estado precisará aguardar o desenvolvimento bem-sucedido do campo. E por outro lado, as empresas petrolíferas, no caso de não obterem êxito, suportarão apenas os custos incorridos na exploração da área, mas não os custos do bônus de assinatura. Além do mais, embora a remuneração em óleo do Estado lhe permita participar dos ganhos inesperados advindos de um movimento ascendente do preço do barril de petróleo, também lhe expõe ao risco da desvalorização do preço do barril.⁵¹⁷

E por que, então, diante desses riscos financeiros, decidiu-se adotar o regime de partilha? Sem titubear, pode-se responder que, em primeiro lugar, a intenção do governo não é exatamente arrecadar mais, mas sim tomar as rédeas do desenvolvimento do setor, de seus possíveis encadeamentos industriais e dos perigos que tal desenvolvimento traz; e, em segundo lugar, a confirmação da potencialidade das reservas no pré-sal asseguram-lhe o baixo risco financeiro em se adotar tal modelo. Enquanto as bacias terrestres e do pós-sal limitavam a capacidade de intervenção do Estado, pois sob o ponto de vista fiscal lhe era extremamente arriscado investir em sua exploração, as reservas do pré-sal permitem adotar tal postura.

⁵¹⁷ Uma boa comparação das vantagens e desvantagens arrecadatárias do bônus de assinatura, dos royalties e participações especiais e da remuneração em óleo excedente foi feita por Carlos JACQUES, Francisco Eduardo Carrilho CHAVES, Paulo Roberto Alonso VIEGAS & Paulo Springer de FREITAS. Avaliação da Proposta para o Marco Regulatório do Pré-Sal. *Textos para Discussão nº 64*. Centro de Estudos da Consultoria do Senado Federal, 2009, p. 35 a 37.

o, a preocupação que sublinha a adoção de um novo modelo vai muito além da mera questão arrecadatória. Como observou a Comissão Interministerial na Exposição de Motivos encaminhada junto ao Projeto de Lei que propôs a regulamentação do modelo de partilha, *o arranjos pontuais como o aumento das participações governamentais previstas na Lei do Petróleo não atenderiam à complexidade desse novo paradigma [de gerir um Estado exportador] e às responsabilidades da União*.⁵¹⁸

Com a adoção do modelo de partilha, previu-se não apenas a modificação da estrutura de arrecadação do Estado, mas a expansão de sua capacidade de gerenciar e decidir questões fundamentais ao setor. Na medida em que as descobertas do pré-sal apontam para a transformação da condição do Brasil de importador a exportador de petróleo, é fundamental que o Estado se municie de mais prerrogativas do que apenas as envolvidas com uma maior arrecadação de receitas. Toda a literatura a respeito da maldição dos recursos naturais assinala tal necessidade. O Estado precisa fazer mais do que apenas extrair lucros advindos da exploração petrolífera e distribuí-los. Como já se argumentou extensivamente nos capítulos anteriores, tal postura levaria apenas ao rentismo e à exacerbação dos encadeamentos nefastos da doença holandesa.

Em consonância com a maior responsabilidade do Estado em função do extremamente provável fortalecimento de um setor petrolífero exportador, o modelo de partilha prevê uma robusta intervenção do poder público nas decisões gerenciais e administrativas que envolvem as atividades de pesquisa, exploração, produção e comercialização de petróleo. É o significativo acréscimo de poderes e prerrogativas da União e da Petrobrás, e não a questão arrecadatória, que configura o traço mais característico do novo marco regulatório instituído por meio da Lei nº 12.351, de 2010.

O modelo de partilha adotado no Brasil supõe a participação conjunta do poder público e de empresas privadas no processo decisório de exploração de cada campo licitado na área do pré-sal. Para atingir esse fim, determinou-se que a PPSA, como representante da União, deverá associar-se aos licitantes vencedores de cada bloco, mesmo sem assumir qualquer risco ou efetuar qualquer dispêndio. A PPSA, portanto, fará parte do consórcio de empresas responsável pelo campo e, assim, terá o direito de indicar representantes a compor o comitê operacional que administrará a exploração e extração de petróleo na área licitada. A PPSA irá indicar metade dos membros desse comitê, inclusive seu presidente, que terá a prerrogativa de proferir voto de qualidade e exercer o poder de

⁵¹⁸ E.M.I. nº 38 ó MME/MF/MDIC/MP/CCIVIL, de 31 de agosto de 2009.

nsorciados indicarão o restante dos integrantes do comitê operacional em proporcionalidade à sua participação no consórcio.

É comum ressaltar-se como justificativa à participação da PPSA no comitê operacional apenas a necessidade de se monitorar de perto os custos incorridos pelo consórcio; isso porque a remuneração da União só exsurge depois de compensados os gastos das empresas. De fato, dentre as atribuições do comitê operacional está a de aprovar a contabilização dos custos realizados. Contudo, para além dessa tarefa, verifica-se que a PPSA, participando do comitê operacional, também ficará responsável por analisar e aprovar todos os orçamentos relacionados às atividades de exploração e produção do petróleo, o que significa que poderá influenciar a contratação de bens e serviços de conteúdo local e, assim, fomentar encadeamentos industriais no país.

Outras atribuições do comitê operacional revelam uma ainda maior arma de intervenção estatal no setor petrolífero. Sua tarefa de definir o plano de exploração e o plano de desenvolvimento do campo licitado na área do pré-sal, permitirá a PPSA interferir no ritmo de produção nacional. E o que exatamente isso significa?

Na Exposição de Motivos encaminhada ao Congresso Nacional junto ao Projeto de Lei que propôs a adoção do modelo de partilha, afirmou-se que uma das premissas a nortear o trabalho da Comissão Interministerial que refletiu sobre o novo marco regulatório foi a intenção de se *otimizar o ritmo de exploração dos recursos do pré-sal*.⁵¹⁹ O problema é que não se discorreu a respeito de qual o exato objetivo por trás dessa intenção. Em estudo feito pela Consultoria do Senado Federal interpretou-se que o que o Estado almeja com o controle do ritmo de produção é *permitir o melhor aproveitamento dos preços mundiais, fazendo com que a produção se acelerasse em períodos de preços elevados, e caísse quando os preços estivessem baixos*.⁵²⁰

Como é sabido, contudo, trata-se de exercício bastante complexo, quicá impossível, tentar prever as flutuações do preço do petróleo no longo ou mesmo no médio prazo. Portanto, se o que o governo almeja com o controle da produção é estimular sua arrecadação fiscal, então se pode dizer que tal objetivo já nasceu praticamente derrotado. O exemplo norueguês, não obstante, permite uma leitura diferente ao propósito estatal de controlar o ritmo de produção. De acordo com o que se discutiu a respeito da exploração de petróleo na Noruega, o objetivo por trás do controle do ritmo de produção não está

⁵¹⁹ E.M.I. n° 38 ó MME/MF/MDIC/MP/CCIVIL, de 31 de agosto de 2009.

⁵²⁰ Carlos JACQUES, Francisco Eduardo Carrilho CHAVES, Paulo Roberto Alonso VIEGAS & Paulo Springer de FREITAS. Avaliação da Proposta para o Marco Regulatório do Pré-Sal. *Textos para Discussão n° 64*. Centro de Estudos da Consultoria do Senado Federal, 2009, p. 45.

arrecadação de receitas.⁵²¹ Afinal, verificou-se que a configuração do mercado mundial e as grandes reservas da Arábia Saudita podem afastar toda e qualquer pretensão de controle de preços por outros países produtores. Na verdade, entendeu-se que a relevância por trás do domínio estatal do ritmo de produção estaria em conseguir controlar o nível de investimentos no setor petrolífero, evitando-se com isso uma alternância desnecessária entre fases de esfriamento e superaquecimento do setor. Além do mais, tal domínio também permitiria dar tempo à adaptação da indústria nacional às exigências do setor petrolífero.⁵²² Por esse ponto de vista, portanto, e na medida em que o modelo norueguês serviu de inspiração ao novo marco regulatório, pode-se observar novamente que a adoção do modelo de partilha no Brasil vai além do mero intuito de majoração da arrecadação. Suas regras estão fundadas na percepção da importância da intervenção estatal em induzir maiores encadeamentos do setor petrolífero na indústria doméstica. Com isso, procura-se livrar o país de, uma vez estimulado pelos efeitos da doença holandesa, acabar se especializando na mera exportação dessa lucrativa, mas perversa matéria-prima que é o petróleo.

E enquanto a participação qualificada da PPSA no comitê operacional dos consórcios do pré-sal demonstra a intenção de se estimular os encadeamentos industriais para trás, a previsão de que a União será remunerada com parte do excedente em óleo e de que a PPSA cuidará da comercialização do petróleo segundo a política definida pelo CNPE, demonstra a intenção de também se estimular encadeamentos industriais para frente (art. 45 da Lei nº 12.351, de 2010). Busca-se com o novo modelo estimular o desenvolvimento de uma cadeia industrial de fornecedores ó como estaleiros, fabricantes de peças, etc. ó e de uma cadeia industrial de consumidores do petróleo bruto ó como refinarias e petroquímicas. O recebimento do excedente em renda e não em espécie dificultaria a adoção de políticas de estímulo industrial ao fazê-las depender de decisões de política orçamentária que, sabidamente, tendem a privilegiar setores que possuem alta influência sobre os governantes, ou seja, setores já bem estabelecidos na economia nacional.⁵²³

⁵²¹ Inicialmente, o propósito do governo norueguês com o controle do fluxo de produção era suavizar, e não majorar o fluxo de arrecadação estatal, evitando-se uma alta volatilidade em seu orçamento. Com o tempo, contudo, concluiu-se que a maior importância de se controlar o ritmo de execução dos planos de pesquisa e produção de petróleo não estaria em influenciar qualquer aspecto relacionado à arrecadação de receitas petrolíferas. Vide nota de rodapé nº 300.

⁵²² Vide nota de rodapé nº 275.

⁵²³ Argumentando-se o oposto, vide: Carlos JACQUES, Francisco Eduardo Carrilho CHAVES, Paulo Roberto Alonso VIEGAS & Paulo Springer de FREITAS. Avaliação da Proposta para o Marco Regulatório do Pré-Sal. *Textos para Discussão nº 64*. Centro de Estudos da Consultoria do Senado Federal, 2009, p. 48 e 51.

brás será a única operadora dos contratos de partilha de produção e a previsão de que, em virtude das responsabilidades e encargos que assumirá em tal papel, deverá ter sempre uma participação mínima de 30% nos consórcios formados para a exploração das áreas do pré-sal reforçam a tese de que o novo marco regulatório foi desenvolvido com vistas a proporcionar ao Estado as ferramentas aptas a estimular o crescimento da indústria nacional.

A empresa operadora do consórcio fica responsável por conduzir e executar, direta ou indiretamente, todas as atividades de exploração e produção de petróleo definidas pelo comitê operacional. Assim, com a determinação de que apenas a Petrobrás poderá assumir essa função, espera-se garantir que os interesses nacionais sejam efetivamente preservados; um deles, inclusive, se materializaria de imediato com o fortalecimento técnico e financeiro da própria empresa pública. É claro que ao se confiar a condução do projeto de exploração do pré-sal a uma empresa brasileira se estará privilegiando não só os bens, a tecnologia e capital humano nacional empregado diretamente por ela, como também privilegiando uma cadeia de fornecedores que, por óbvio, tende a ser composta por mais companhias domésticas do que a cadeia de fornecedores de qualquer outra empresa petrolífera estrangeira. Sendo a única operadora do pré-sal, é provável que a Petrobrás consiga gerar uma série de estímulos benéficos à cadeia industrial brasileira relacionada ao setor petrolífero.

São dois, contudo, os riscos envolvidos com as vantagens reconhecidas à Petrobrás no novo modelo de partilha. O primeiro tem a ver com o fato de que a empresa ficará menos sujeita aos benéficos efeitos da concorrência de mercado. Como já se reconheceu, a Petrobrás se viu fortalecida, tanto técnica como financeiramente, após a adoção do modelo de concessão na década de 90. A ausência de grandes espaços no novo modelo para que se estabeleça uma saudável concorrência entre a Petrobrás e outras empresas petrolíferas pode se mostrar, ao final, um elemento pernicioso ao invés de favorável aos interesses da sociedade. Não só a Petrobrás pode sair enfraquecida com a ausência de concorrência como também as demais indústrias brasileiras do setor.

Hoje apenas 25% dos itens utilizados para a construção de uma plataforma offshore são predominantemente fornecidos por empresas locais, enquanto 38% são providos apenas por fornecedores estrangeiros. Visto pelo ângulo econômico, quando se toma por base a relação entre o valor suprido pelo mercado interno e o valor total da plataforma, verifica-se que o predomínio de fornecedores nacionais só existe para 5% dos produtos e

valor contratado.⁵²⁴

Pode ser que o desconhecimento ou mesmo a má vontade das multinacionais petrolíferas face ao potencial da indústria brasileira explique em parte porque hoje 37% dos itens, que correspondem a 40% do valor contratado na construção de uma plataforma offshore, mesmo podendo ser fornecidos por empresas locais, são predominantemente fornecidos por empresas estrangeiras. A centralidade da Petrobrás e do poder público na condução da exploração do pré-sal pode até vir a corrigir tais problemas de desconhecimento e má vontade, além de propiciar maiores investimentos na indústria doméstica a fim de que expanda o seu escopo de atuação, mas certamente não é apta a garantir o aumento de competitividade do parque empresarial brasileiro, que depende da adoção de medidas corretivas urgentes nas áreas tributária, fiscal, trabalhista, educacional e tecnológica.⁵²⁵

Sem concorrência, há menos incentivos a que a Petrobrás exija mais de seus fornecedores e os force a buscar soluções ao seu atraso com relação às demais empresas internacionais. Por exemplo, foi com implantação do modelo de concessões e com a percepção de que estavam perdendo mercado a concorrentes internacionais, que representantes da indústria brasileira relacionada ao setor petrolífero, no bojo de um projeto chamado *ôCompete Brasilô*, criaram a Organização Nacional da Indústria do Petróleo - ONIP com o objetivo de *ôcontribuir para o aumento da competitividade e sustentabilidade da indústria nacional, para a maximização do conteúdo local e para a geração de emprego e renda no setor de petróleo e gásô*.⁵²⁶ Por outro lado, a presença de multinacionais do setor também permite um processo de transferência de tecnologia, que pode contribuir para a diminuição de um enorme gargalo decorrente da baixa propensão de empresas locais em investir na produção de equipamentos de ponta, com mais alto valor agregado.⁵²⁷

O modelo de partilha, portanto, apresenta a desvantagem de não prever espaços em que se deflagre um processo de concorrência entre a Petrobrás e outras empresas capazes de explorar e desenvolver as áreas do pré-sal. As licitações previstas no bojo do processo

⁵²⁴ Eduardo RAPPEL. A exploração econômica do pré-sal e os impactos sobre a indústria brasileira de petróleo. In: Rosélia PIQUET. *Mar de Riquezas, Terras de Contrastes: O Petróleo no Brasil*. Rio de Janeiro: Mauá e Faperj Editoras, 2011, p. 63.

⁵²⁵ *Ibidem*, p. 56

⁵²⁶ Rosélia PIQUET & Denise TERRA. A roda da fortuna: a indústria do petróleo e seus efeitos multiplicadores no Brasil. In: *Mar de Riquezas, Terras de Contrastes: O Petróleo no Brasil*. Rio de Janeiro: Mauá e Faperj Editoras, 2011, p. 19.

⁵²⁷ *Ibidem*, p. 36.

ente entre empresas do setor privado, uma vez que à Petrobrás já se lhe garantiu a participação mínima de 30% em todos os projetos, assim como se lhe confiou em todos os casos a responsabilidade de ser operadora. De qualquer forma, pode-se entender a previsão de participação do capital privado como uma importante contrapartida à desvantagem da ausência de concorrência; espera-se que sua participação no comitê operacional impulse o cumprimento de prazos e metas, além de uma maior excelência técnica na exploração do campo licitado.

O segundo risco do novo modelo diz respeito à probabilidade de que não se disponha de financiamento suficiente para a adequada exploração das reservas do pré-sal. Considerando que a Petrobrás precisará responder por, no mínimo, 30% dos custos de desenvolvimento de cada campo licitado, pode ocorrer de não se dispor dos recursos necessários ao financiamento de alguns projetos, a não ser pela via de dispendiosos empréstimos. Esse é o grande desafio vislumbrado por Sérgio Gobetti quando se debruça sobre o novo modelo de partilha. O economista reconhece a necessidade de aumentar a participação estatal no setor como forma de se evitar a maldição dos recursos naturais, mas questiona *como viabilizá-la financeiramente, sabendo-se que a renda a que o governo e a Petrobrás terão direito pela extração do petróleo é uma poupança ex-post e que o setor público brasileiro vive sob permanente restrição fiscal?*⁵²⁸

Na Noruega, esse impasse foi suplantado pela adoção do modelo de *carried interest*, por meio do qual a participação financeira do Estado era custeada pelo setor privado durante a fase de exploração, e caso encontrado petróleo em condições comerciais, então o governo poderia exercer a opção de participar ativamente, gerenciando e repartindo os lucros, custos e possíveis prejuízos da produção do minério. Quando da adoção desse modelo, o governo norueguês era representado pela Statoil, cujo capital à época era inteiramente detido pelo Estado. O capital privado, portanto, financiava a participação inicial da empresa pública norueguesa no setor. Foi somente após o desenvolvimento de muitos projetos que o Estado resolveu tomar a si parte dos contratos da Statoil e formar o SDFI, que mais tarde compôs o patrimônio da Petoro.

No caso do modelo de partilha de produção previsto na Lei nº 12.351, de 2010, é como se o capital privado e o capital da Petrobrás financiassem a participação da União na exploração e desenvolvimento dos campos do pré-sal. Mas na medida em que a Petrobrás

⁵²⁸ Sérgio Wulff GOBETTI. Investimentos Públicos, Estatais e Política Fiscal: os Desafios do Pré-Sal. VI Prêmio DEST de Monografias, Tema: Empresas Estatais, Desenvolvimento e Políticas Públicas no Brasil. 2010, p. 3.

o início do projeto, então o orçamento fiscal federal se verá invariavelmente afetado. Para solucionar tal questão, já se promoveu uma grande operação de capitalização da Petrobrás por meio de cessão onerosa à empresa, em troca da subscrição de suas ações pela União, do direito de pesquisa e lavra de cinco bilhões de barris de petróleo na área do pré-sal. Tal operação, regulamentada por meio da Lei nº 12.276, de 2010, visou garantir os recursos necessários ao cumprimento do Plano de Negócios da Petrobrás previsto para o período de 2010 a 2014.⁵²⁹

É claro que há dúvidas a respeito da adequação e suficiência dessa operação. A verdade é que a própria Petrobrás já se deu conta de suas limitações fiscais e reformulou para níveis mais modestos seu Plano de Negócios previsto para o período de 2012 a 2016. E é claro que também há dúvidas quanto à capacidade de atração de capital privado suficiente a financiar a exploração das reservas do pré-sal, especialmente diante de todos os privilégios previstos à PPSA e à Petrobrás no modelo de partilha.⁵³⁰ O fato, não obstante, é que o baixo risco geológico das reservas do pré-sal permite essa postura financeiramente mais arriscada por parte do Estado brasileiro. Com a confiança de que os investimentos realizados serão retribuídos com uma larga quantidade de petróleo, o governo pôde optar por lançar mão de medidas mais ousadas sem tanto risco de incorrer, nas palavras de Bresser-Pereira, em um populismo econômico⁵³¹, baseado em um desenvolvimentismo ingênuo e na indisciplina fiscal. Os baixos riscos exploratórios e a grande rentabilidade das áreas do pré-sal fazem do regime de partilha um modelo mais adequado à sua exploração não exatamente por permitir uma maior participação do Estado no resultado da atividade, mas sim por viabilizar que o Estado exerça com maior segurança financeira e melhores instrumentos de ação seu dever de estimular o desenvolvimento nacional.

Fica evidente, portanto, que a elaboração de um novo marco regulatório para a exploração das descobertas do pré-sal foi impulsionado por uma concepção política de desenvolvimento que vai além da rasa intuição a respeito da oportunidade de se majorar a

⁵²⁹ Gilberto BERCOVICI. *Direito Econômico do Petróleo e dos Recursos Minerais*. São Paulo: Editora Quartier Latin, 2011, p. 320.

⁵³⁰ Carlos JACQUES, Francisco Eduardo Carrilho CHAVES, Paulo Roberto Alonso VIEGAS & Paulo Springer de FREITAS. Avaliação da Proposta para o Marco Regulatório do Pré-Sal. *Textos para Discussão* nº 64. Centro de Estudos da Consultoria do Senado Federal, 2009. A intuição de que o novo modelo exerceria pouca atratividade ao capital estrangeiro tem se provado equivocada. Basta ver a quantidade de empresas multinacionais, como a Halliburton e a Schlumberger, que estão instalando centros de pesquisa no Rio de Janeiro desde 2010. Rosélia PIQUET & Denise TERRA. A roda da fortuna: a indústria do petróleo e seus efeitos multiplicadores no Brasil. In: *Mar de Riquezas, Terras de Contrastes: O Petróleo no Brasil*. Rio de Janeiro: Mauá e Faperj Editoras, 2011, p. 35.

⁵³¹ Luiz Carlos BRESSER-PEREIRA. *Populismo Econômico*. São Paulo: Editora Nobel, 1991.

Compreende-se que uma das grandes responsabilidades do Estado é fomentar o desenvolvimento do país, e que no contexto das descobertas do pré-sal essa responsabilidade envolve a garantia de que a exportação de petróleo, ao invés de levar ao recrudescimento da indústria nacional, como sói acontecer em virtude da doença holandesa, venha, pelo contrário, a estimular a formação de novas indústrias a partir dos possíveis, ainda que limitados, encadeamentos produtivos do setor.

3.2 Exploração do Pré-Sal e Financiamento do Estado

3.2.1 O Fundo Social e seus objetivos

A Lei nº 12.351, de 2010, que instituiu um novo marco regulatório para exploração petrolífera no Brasil, reverenciou o papel do Estado como impulsor do desenvolvimento nacional ao fixar maiores poderes à União e à Petrobrás na administração e execução das tarefas diárias do setor. Embora este viés de intervenção seja o mais significativo diferencial do modelo de partilha em relação ao modelo de concessão da Lei nº 9.478, de 1997, é claro que com esse novo modelo também se espera aumentar a participação do Estado nos resultados financeiros advindos da exploração do petróleo.⁵³² Para que? Qual o objetivo em se arrecadar mais receitas? Isoladas de contexto, tais perguntas soam, no mínimo, excêntricas. Ora, com maiores receitas o Estado pode expandir uma série de serviços e, teoricamente, propiciar melhores condições de vida a seus cidadãos; sobretudo em um país em desenvolvimento como o Brasil, onde sobram desigualdades e injustiças e, ao que parece, faltam recursos para combatê-las.

Tais perguntas, no entanto, passam a fazer todo sentido se contextualizadas sob o pano de fundo do que já se discutiu a respeito da doença holandesa, da maldição dos recursos naturais e da experiência de exploração do petróleo no México, na Venezuela e na Noruega. Em absolutamente nenhum desses casos as receitas advindas da exploração petrolífera são ou foram reconhecidas como dádivas irrefutáveis. No caso brasileiro, a instituição do Fundo Social no bojo da Lei nº 12.351, de 2010, parece indicar que os Poderes Executivo e Legislativo não só estão conscientes do problema, como também já definiram o meio de evitá-lo, deliberando por neutralizar a maior parte das receitas

⁵³² Como já se explicou no item anterior, o aumento de arrecadação não foi o objetivo preponderante a justificar a opção pelo modelo de partilha, já que um simples ajuste nos percentuais de royalties e participações especiais levaria a esse mesmo resultado.

do soberano.⁵³³ O problema, contudo, como se verá, é que não há verdadeira convicção quanto ao problema referente à doença holandesa e muito menos quanto à necessidade de adoção desse penoso método preventivo que se baseia na quase absoluta restrição ao uso imediato das receitas do petróleo.

Na Exposição de Motivos encaminhada ao Congresso junto ao Projeto de Lei de criação do Fundo Social, argumentou-se que o Estado precisa enfrentar três grandes problemas relacionados às receitas advindas da exploração de petróleo. O primeiro diz respeito à finitude de sua fonte, que impediria que gerações futuras se beneficiassem do mesmo privilégio de se sustentarem a partir da exploração desse recurso não renovável que é o petróleo. O segundo diz respeito à sua volatilidade, que prejudicaria a gestão eficiente dos recursos fiscais e desestimularia o fortalecimento institucional e a busca pela qualidade do gasto público. E, por fim, o terceiro problema refere-se ao volumoso ingresso de moeda estrangeira no país, que induziria uma apreciação cambial e reduziria a competitividade da indústria nacional provocando a atrofia desse importante setor.⁵³⁴

Para lidar com tais efeitos das receitas petrolíferas, o Poder Executivo propôs ao Congresso Nacional a criação de um fundo de natureza contábil e financeira, vinculado à Presidência da República, com a finalidade de constituir fonte de recursos para o combate à pobreza e o desenvolvimento da educação, da cultura, da ciência e tecnologia e da sustentabilidade ambiental. O texto final veio a ser aprovado, depois de estruturado em um único documento que também tratou do modelo de partilha, com a inclusão dos setores da saúde pública e do esporte como também prioritários à destinação de receitas do petróleo.

Além da finalidade de constituir fonte de recursos para o desenvolvimento, a Lei nº 12.351, de 2010, também previu como objetivos do Fundo Social a constituição de poupança pública de longo prazo e a mitigação das flutuações de renda e preços na economia doméstica. O problema da redação utilizada, contudo, é que ela não permite identificar qual seria o objetivo primordial do governo ao buscar a criação de um fundo soberano petrolífero. E a verdade é que há uma importância enorme em se identificar um propósito central ao instituto, já que os três objetivos previstos na legislação não podem ser ao mesmo tempo alcançados de maneira igualmente satisfatória. Se o que se pretende é utilizar recursos para promover o desenvolvimento de certas áreas estratégicas, por que

⁵³³ Não se deve confundir o gênero fundo soberano, que se refere a qualquer fundo detido e gerenciado pelo Estado para persecução de objetivos por si estipulados, com sua espécie o Fundo Soberano do Brasil, criado por meio da Lei nº 11.887, de 2008. Múltiplas definições do conceito de fundo soberano são discutidas em: Christopher BALDING. *Sovereign Wealth Funds: The New Intersection of Money and Politics*. Oxford University Press, 2012, p. 9.

⁵³⁴ E.M.I. nº 119 ó MF/MME/MP/MDIC/CCIVIL, de 31 de agosto de 2009.

menos recursos do que aqueles já disponíveis? E se os recursos petrolíferos forem sempre poupados, de onde virão as flutuações de renda e preços que se propõe combater com a criação do Fundo? A administração das receitas do fundo também varia conforme seus objetivos, um fundo de estabilização pede, por exemplo, a concentração de aplicações em ativos de curto prazo, enquanto um fundo de poupança comporta aplicações de mais longo prazo.⁵³⁵

De qualquer modo, embora de fato não se encontre no texto uma consignação expressa, as regras previstas para a entrada e a retirada de recursos sinalizam qual o objetivo preponderante que deverá nortear o desempenho do Fundo Social. Uma análise de todas as suas regras permite concluir que o texto legal privilegiou o objetivo de acumulação de receitas sobre os demais possíveis objetivos de estabilização orçamentária ou de viabilização de recursos a setores estratégicos.

No que diz respeito às regras de entrada, o Projeto de Lei encaminhado pelo Poder Executivo estabelecia como receitas do Fundo Social (i) a parcela do bônus de assinatura e dos royalties que caberão à União em razão dos contratos de partilha, (ii) toda a receita advinda da comercialização do petróleo da PPSA e (iii) os resultados de aplicações financeiras sobre seus recursos. Na Câmara dos Deputados acrescentou-se às receitas do Fundo também os *royalties* e a participações especiais da União incidentes sobre a produção das áreas do pré-sal já licitadas sob o regime de concessão.

Já no que diz respeito às regras de retirada, o texto original apenas previa a vinculação de destinação das receitas do Fundo a determinadas áreas prioritárias, criando o Conselho Deliberativo do Fundo Social ó CDFS para definir os programas e projetos que, estando dentro das áreas de interesse, estariam aptos a receber recursos financeiros. Na Câmara dos Deputados, como já foi observado acima, adicionaram-se novas áreas prioritárias, mas, além disso, também se estipulou a importante regra de que os recursos a serem destinados aos projetos de desenvolvimento deverão ser apenas aqueles resultantes do retorno sobre o capital do Fundo Social. Conforme dispõe o parágrafo único do artigo 51 da Lei nº 12.351, de 2010, apenas na etapa inicial de formação de poupança é que o Poder Executivo, na forma da lei e desde que garantida a sustentabilidade econômica do Fundo, poderá utilizar parte dos recursos do principal para a aplicação nas áreas definidas como estratégicas.

⁵³⁵ Carlos JACQUES, Francisco Eduardo Carrilho CHAVES, Paulo Roberto Alonso VIEGAS & Paulo Springer de FREITAS. Avaliação da Proposta para o Marco Regulatório do Pré-Sal. *Textos para Discussão nº 64*. Centro de Estudos da Consultoria do Senado Federal, 2009, p. 65.

em que se expandiu a composição de receitas do Fundo Social, também se enrijeceu o montante disponível à destinação para programas de desenvolvimento. A intervenção da Câmara dos Deputados, portanto, deixou muito clara a intenção de acumulação financeira e a prioridade desse objetivo sobre os demais elencados no artigo 48 da Lei nº 12.351, de 2010. Não se deve ler, contudo, que o Poder Executivo, quando do encaminhamento do Projeto de Lei, não tinha em mente o mesmo propósito.⁵³⁶ A Exposição de Motivos apresentou não um, mas dois motivos a justificar um fundo prioritariamente de acumulação. Lembrou-se do fato de que o petróleo é um recurso natural não renovável, e que em justiça às gerações futuras seria imperioso poupar a renda por ele gerada. Enquanto por outro lado, também se advertiu do potencial de que tais receitas, caso injetadas na economia, venham a causar a apreciação do câmbio e a reduzir a competitividade das indústrias brasileiras.

Essas duas características das receitas petrolíferas foram também os principais argumentos utilizados pelas autoridades norueguesas para criar seu Fundo do Petróleo, hoje chamado Fundo de Pensão Governamental ó Global, que hoje apresenta o claro escopo de poupar o máximo possível dos recursos derivados da exploração mineral do Mar do Norte.⁵³⁷ Levando-se em conta que a experiência da Noruega serviu de forte inspiração à construção do novo marco regulatório brasileiro⁵³⁸, pode-se compreender porque inicialmente não se previu regras mais rígidas à retirada de recursos do Fundo Social, ainda que de acordo com a Exposição de Motivos se intencionasse criar um fundo de poupança. O fundo norueguês conseguiu acumular centenas de milhões de dólares sem prever com rigidez o montante que deveria permanecer no Fundo. Apenas em 2001, ou seja, mais de dez anos depois de sua criação, fixou-se a recomendação, e não a regra, de que as retiradas deveriam procurar limitar-se a 4% do montante acumulado, o que se aproximaria da rentabilidade média das suas aplicações.⁵³⁹

⁵³⁶ A ausência das regras adicionadas pela Câmara dos Deputados de fato tornava mais difícil compreender qual seria a finalidade primordial do Fundo Social. Tal questão foi apontada como uma grave falha quando da análise do Projeto de Lei por Giovani LOSS. *Dutch Disease e os Fundos Soberanos de Petróleo e Gás*. In: Alexandre Santos de ARAGÃO. *Direito do Petróleo e Outras Fontes de Energia*. Rio de Janeiro, Editora Lumen Juris, 2011, p. 131.

⁵³⁷ Vide item 2.1.3 para uma exposição pormenorizada do tema.

⁵³⁸ Uma demonstração da importância da experiência norueguesa à elaboração do Projeto de Lei do Fundo Social pode ser vista na quantidade de páginas usadas pelo então Secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda, Nelson Barbosa, para explicar os detalhes do modelo do Fundo de Petróleo da Noruega em Audiência Pública realizada no dia 12 de maio de 2010 no Senado Federal. Disponível em: http://www.senado.gov.br/comissoes/cma/ap/AP20100512_Nelson_Barbosa_MF.pdf, acesso em 6 de março de 2013.

⁵³⁹ Vide nota de rodapé nº 317.

is realista face ao (mau) histórico de disciplina fiscal no Brasil, incluiu-se o texto do artigo 51 da Lei nº 12.351, de 2010, que fixa objetivamente a regra limitadora da retirada de recursos ao retorno sobre o capital investido, conferindo assim maior força e propriedade às aspirações de acumulação. Nesse contexto, comparando-se a previsão de receitas que devem ingressar no Fundo com o montante que se permitirá sair, não se pode concordar com outra afirmação senão a de que o objetivo de poupança se sobrepõe ao objetivo de aplicação de receitas petrolíferas a programas e projetos de desenvolvimento social.

Já no que diz respeito ao objetivo de estabilização orçamentária, que pretende mitigar as flutuações de renda e de preços na economia decorrentes da variação na arrecadação de receitas petrolíferas, verifica-se que as regras de retirada e de entrada de recursos no Fundo Social simplesmente não foram desenhadas para atender tal finalidade. Caso o objetivo fosse incluir receitas petrolíferas no orçamento, mas mesmo assim mantê-lo o mais estável possível, então se deveriam prever regras estabilizadoras baseadas, por exemplo, em um sistema de gatilho. Por tal sistema a entrada de receitas no Fundo ocorreria sempre que o preço do petróleo ultrapassasse um limite máximo e a retirada de receitas ocorreria caso o preço caísse além de um limite mínimo.⁵⁴⁰ A verdade é que as regras de funcionamento do Fundo Social só permitem atingir o objetivo de estabilização por intermédio do objetivo de poupança. O orçamento federal estará blindado contra flutuações decorrentes do preço do petróleo apenas na medida em que as receitas petrolíferas do pré-sal não lhe serão direcionadas.

Antes de explicitar como as demais regras do Fundo Social também remetem ao objetivo de acumulação, cabe fazer um parêntese para pontuar que nem todas as rendas advindas da exploração do petróleo no Brasil estarão submetidas a tal rigidez. Essa é outra grande e pouco notada diferença com relação ao modelo do fundo soberano da Noruega.⁵⁴¹ Enquanto na Noruega o esforço do governo é para que ao final do ano fiscal toda a renda advinda da exploração petrolífera seja acumulada no Fundo, o modelo brasileiro não incluirá nem as receitas advindas da tributação sobre as empresas produtoras e nem a parcela de royalties direcionada aos entes subnacionais. Isso sem contar todas as receitas

⁵⁴⁰ O mecanismo de gatilho, que faz a entrada ou retirada de recursos de um fundo soberano depender do preço alcançado pelo petróleo, é a forma mais comum de se atingir o objetivo de estabilização. Esse foi o mecanismo previsto para o FEIP, do México, e para o hoje extinto FIEM, da Venezuela; países cujo peso das receitas petrolíferas no orçamento já era significativamente grande quando se resolveu adotar um fundo específico à captação de receitas advindas da exploração do petróleo. Vide item 2.1.3.

⁵⁴¹ A maior diferença é sem dúvida, a própria rigidez do modelo brasileiro em comparação com o modelo norueguês. Este, como já se ressaltou, não possui quaisquer regras de retirada que determinam obrigatoriamente o máximo de recursos a ser sacado ou que vinculam a destinação dos gastos.

ção feita sob o regime de concessão. Nesse acaso, apenas as receitas dos royalties e participações especiais federais incidentes sobre a produção das áreas já licitadas do pré-sal deverão ser direcionadas ao Fundo.

A primeira regra a dispor sobre a aplicação das receitas do Fundo proíbe, conforme expresso no parágrafo único do artigo 48, que os recursos acumulados sejam utilizados, direta ou indiretamente, como garantia a outras transações. Com isso, impede-se que o governo burle a proposta de evitar que uma avalanche de receitas externas venha a entrar de imediato na economia, utilizando-se de um subterfúgio que contrariaria a própria finalidade de poupança do Fundo Social.⁵⁴²

Ainda para tratar da política de aplicação dos recursos, o artigo 52 da Lei nº 12.351, de 2010, criou o Comitê de Gestão Financeira do Fundo Social ó CGFFS. A Câmara dos Deputados acrescentou ao texto inicial do Projeto a obrigatoriedade de participação dos Ministros da Fazenda e do Planejamento, bem como do Presidente do Banco Central na composição do Comitê, criando uma estrutura semelhante à do Conselho Monetário Nacional. A Lei observa que o CGFFS deve perseguir uma política de investimentos que tenha por objetivo buscar a rentabilidade, a segurança e a liquidez das aplicações.

É comum se considerar que uma política de investimentos seja matéria de natureza simplesmente econômico-financeira e que, por essa razão, a lei constitutiva de um fundo soberano pouco precise imiscuir-se no tema. Ao determinar que se privilegie o máximo de rentabilidade possível, desde que asseguradas a segurança e a liquidez das aplicações, o legislador já teria dado diretrizes suficientes à atuação do Comitê Gestor: a determinação é que se lucre e não que se persigam outros objetivos extra econômicos como, por exemplo, conseguir acesso à determinada tecnologia ou obter liderança política estratégica em um setor de mercado.⁵⁴³ O problema, contudo, é que os objetivos do Fundo Social impõem uma dificuldade maior à escolha do portfólio de investimentos; e o legislador, ao invés de

⁵⁴² Sobre o tema, vide: Jeffrey D. SACHS. How to Handle the Macroeconomics of Oil Wealth. In: Macartan HUMPHREYS, Jeffrey SACHS & Joseph STIGLITZ (Org.) *Escaping the Resource Curse*. New York: Columbia University Press, 2007, p. 181.

⁵⁴³ Um viés voltado menos ao lucro do que a estratégias políticas foi atribuído ao Fundo de Investimento Chinês em conhecido artigo de Lawrence Summers publicado no *Financial Times* de 29 de julho de 2007. O ex-secretário do Tesouro dos Estados Unidos enxergou com preocupação os largos investimentos feitos por fundos estrangeiros estatais, especialmente árabes e chineses, em empresas norte-americanas. Para ele, *“a lógica do sistema capitalista depende de acionistas interessados em fazer com que as empresas que detêm atuem de forma a maximizar o valor de suas ações, não sendo claro que os Estados-investidores venham a agir com o mesmo propósito. É possível que almejem, na verdade, criar um ambiente menos competitivo às suas empresas públicas, ou extrair tecnologia, ou exercer uma maior influência mundial”*. Com esse receio em mente, o FMI coordenou um Grupo de Trabalho para compilar diretrizes gerais a respeito das melhores práticas relacionadas a fundos soberanos. Tais diretrizes foram compiladas em 24 princípios, conhecidos como Princípios de Santiago, sendo que um deles, o Princípio 19, contém a recomendação de que a política de investimentos do fundo soberano seja direcionada à maximização do lucro.

dificuldades e depois delegou ao CGFFS a obrigação de

compor soluções.

Se for correta a inferência de que o objetivo central do Fundo Social é a acumulação de receitas petrolíferas com vistas a, além de formar um patrimônio para gerações futuras, também evitar a massiva entrada de moeda estrangeira na economia doméstica, parece, a princípio, um grande contrassenso permitir-se a utilização dos recursos do Fundo em investimentos no país. Contudo, no parágrafo único do artigo 50 da Lei nº 12.351, de 2010, previu-se que embora se deva dar preferência a investimentos no exterior, algum montante das receitas arrecadadas pelo Fundo pode permanecer no Brasil, cabendo ao CGFFS, nos termos do inciso IV do artigo 53, estabelecer os percentuais mínimo e máximo a serem direcionados ao mercado interno e ao internacional.

Parece ter passado despercebido pelos legisladores que nenhuma outra atribuição do CGFFS terá reflexos tão grandes sobre o cumprimento dos objetivos do Fundo Social, e sobre o equilíbrio de poderes entre o Executivo e o Legislativo, quanto à atribuição de se definir o montante e a natureza dos possíveis investimentos no mercado doméstico. Para além dessa decisão, caberá ao CGFFS levar a cabo apenas atividades típicas de um investidor financeiro, tais como definir a rentabilidade mínima esperada, o montante a ser resgatado anualmente, o tipo e o nível de risco que poderá ser assumido e a necessidade de contratação ou não de instituições financeiras federais para atuarem como agentes operadores dos investimentos do Fundo.

Tanto não se considerou as atividades do CGFFS politicamente sensíveis que se previu que o resultado de suas decisões ficará submetido apenas ao escrutínio informal do Congresso Nacional, que receberá trimestralmente um relatório de desempenho do Fundo. Compare-se tal previsão, que tem fundamento em um princípio de transparência, com o fato de que as decisões do CDFS, em devido respeito ao princípio da universalidade orçamentária⁵⁴⁴, ficarão submetidas à aprovação formal do Poder Legislativo no PPA, na LDO e na LOA. Embora caiba ao CDFS, nos termos do art. 58 da Lei nº 12.351, de 2010, fazer uma análise criteriosa dos programas que poderão receber os recursos resgatados do Fundo Social, observando os requisitos quantitativos e qualitativos de redução da desigualdade regional e de efetivo impacto sobre a população, somente com a aprovação parlamentar é que tais recursos poderão ser efetivamente dispendidos.

⁵⁴⁴ O princípio da universalidade estipula que todas as receitas e despesas do Ente Federado devem estar previstas na lei orçamentária. Regis Fernandes de OLIVEIRA. Curso de Direito Financeiro. 3ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

ureza tipicamente orçamentária da atividade do CDFS, mas não se percebeu que o CGFFS também pode acabar interferindo em tal seara. Na medida em que este Comitê poderá permitir investimentos no Brasil, cai por terra o entendimento de que suas atribuições estariam revestidas de pura técnica e que, conseqüentemente, teriam apenas um insignificante conteúdo político.

3.2.2 Receitas do petróleo e desenvolvimento social

Não é unânime o entendimento de que a adoção de um fundo soberano com o objetivo de acumulação financeira seja o melhor remédio institucional disponível contra os perigos relacionados à internalização de massivas receitas advindas da exportação de petróleo. Em artigo publicado em 2007, Jeffrey D. Sachs, o mesmo autor que dez anos antes redigira um dos mais famosos trabalhos a respeito da maldição dos recursos naturais⁵⁴⁵, afirmou, do alto de sua autoridade sobre o tema, que nem sempre faz sentido a política de se poupar receitas petrolíferas e gastar apenas a renda advinda de sua aplicação financeira. Especialmente no caso dos países em desenvolvimento, é muito provável que se tenha um melhor resultado econômico e social transformando-se as receitas do petróleo em infraestrutura física e capital humano, do que as aplicando em ativos financeiros no exterior.⁵⁴⁶

Se o motivo de preocupação das autoridades políticas tem a ver com a proteção dos interesses das gerações futuras, que deixariam de dispor do setor petrolífero como fonte de renda, Sachs garante que não só a conhecida solução norueguesa ó de poupar e investir no mercado internacional ó como também a adoção de políticas públicas de investimento interno pode garantir tal resultado. Caso os recursos petrolíferos sejam utilizados para financiar projetos de infraestrutura, como a construção de portos, estradas e aeroportos, ou edificar o capital humano, com a expansão do ensino e o incentivo a pesquisas científicas e tecnológicas, então tais investimentos públicos servirão de plataforma ao investimento privado e a um crescimento econômico de longo prazo que mais do que compensará, no futuro, o esgotamento das reservas de petróleo pela geração atual.⁵⁴⁷

⁵⁴⁵ Vide nota de rodapé nº 98.

⁵⁴⁶ Jeffrey SACHS. How to Handle the Macroeconomics of Oil Wealth. In: Macartan HUMPHREYS, Jeffrey SACHS & Joseph STIGLITZ (Org.) *Escaping the Resource Curse*. New York: Columbia University Press, 2007, p. 189-190.

⁵⁴⁷ *Ibidem*, p. 177.

geracional ambas as opções ó investir em finanças ou investir em bens públicos ó produzem o mesmo efeito, então nos países em desenvolvimento, nos quais a população já não ostenta um padrão de vida minimamente cômodo, faz mais sentido administrar receitas petrolíferas de acordo com a segunda e não com a primeira alternativa de investimento. Apenas países desenvolvidos, que já gozam de uma situação econômica e social consideravelmente agradável, com infraestrutura física e humana bem estabelecidas e uma economia avançada e diversificada, deveriam privilegiar a alternativa de acumular receitas petrolíferas na forma de ativos financeiros, o que lhe permitirá o pagamento futuro de pensões e tratamentos médicos a uma população envelhecida.⁵⁴⁸ O economista norueguês Røgnvaldur Hannesson, por exemplo, concorda que a solução adotada por seu país não se estende com os mesmos predicados a outras nações. Segundo ele, para um país economicamente subdesenvolvido o melhor caminho à proteção das futuras gerações seria investir em educação, infraestrutura ou na fabricação de bens de produção, e não no mercado financeiro internacional.⁵⁴⁹

De fato, não parece fazer sentido a preocupação em se privilegiar gerações futuras quando a geração atual já não goza de uma boa condição de vida. Mas o que dizer do perigo da doença holandesa? A própria geração atual não poderá sofrer prejuízos com a massiva entrada de dólares advindos da exportação do petróleo? Não é verdade que a teoria econômica ensina que a exportação de matérias-primas tende a gerar uma apreciação exagerada do câmbio, sem lastro no aumento de produtividade, e com isso levar ao desaparecimento de postos de trabalho na indústria e no agronegócio?

A este receio Sachs argumenta que a viabilização de uma política de investimento estrategicamente voltada a promover a infraestrutura do país também se mostra como uma melhor solução do que o acúmulo financeiro e a neutralização no mercado internacional das reservas petrolíferas. Na medida em que os investimentos em infraestrutura aumentam a produtividade dos trabalhadores tanto do setor de bens comercializáveis como não comercializáveis⁵⁵⁰, então a apreciação cambial terá um devido lastro e não irá gerar a

⁵⁴⁸ *Ibidem*, p. 192.

⁵⁴⁹ Røgnvaldur HANNESSON. *Investing for Sustainability: The Management of Mineral Wealth*. Springer, 2001, p. 89-98.

⁵⁵⁰ Entende-se como bem comercializável aquele facilmente exportável e importável, ou seja, aquele submetido à concorrência internacional, o que inclui, por exemplo, as commodities, manufaturas e bens de capital em geral. Já os bens não comercializáveis são aqueles de difícil importação e exportação e, portanto, submetidos praticamente apenas às forças de oferta e demanda da economia interna. Em geral, tratam-se dos mercados de serviços, como restaurantes, salões de beleza e também bancos e empresas de telefonia. Como explica Bresser-Pereira, são os bens comercializáveis que podem estimular o crescimento da economia, sem gerar restrições externas, além de, em razão da alta concorrência, impulsionarem inovações. Luiz Carlos

dústria doméstica. É claro que enquanto os benefícios advindos do investimento público não emergirem, se experimentará pelo menos algum grau de doença holandesa, que será tanto menor quanto mais o governo utilizar-se de bens importados na execução do investimento público, para não induzir um aumento de preços dos bens comercializáveis produzidos domesticamente. A pressão sobre o mercado interno deve restringir-se ao setor não comercializável (como de mão-de-obra, por exemplo) e, mesmo assim, deve afetá-lo o mínimo possível a fim de que os efeitos indesejáveis da utilização de receitas petrolíferas (especialmente a apreciação do câmbio sem o devido lastro) sejam rapidamente sobrepujados pelo aumento de produtividade advindo de uma melhor infraestrutura nacional.⁵⁵¹

Deve-se cuidar, contudo, para que os investimentos públicos não sejam ampliados de forma exageradamente rápida e também para que estejam imunes às oscilações do preço do petróleo. Ao optar por uma política baseada na utilização de receitas petrolíferas para a execução de projetos de infraestrutura, o governo deve estar sempre atento à eficiência de seus programas o que implica um processo menos açodado de decisão o e à solvência fiscal do Estado no longo prazo o que implica precaver-se contra as volatilidades do setor petrolífero.⁵⁵² Tendo-se esses cuidados, uma política de investimentos na economia nacional mostra-se como a melhor opção de política econômica a um país subdesenvolvido exportador de petróleo. Não é preciso e nem recomendável direcionar todas as receitas fiscais obtidas com tal exploração ao mercado financeiro internacional, basta aos governos ficarem longe de políticas econômicas que privilegiem o financiamento do consumo interno. Essas políticas sim gerariam doença holandesa e tampouco resguardariam os direitos de gerações futuras.⁵⁵³

A partir dessa digressão teórica é possível dar uma interpretação mais exata ao parágrafo único do artigo 50 da Lei nº 12.351, de 2010, no que diz respeito à permissão de aplicação das receitas petrolíferas no mercado doméstico. Como se observou no subitem anterior, de início parece um contrassenso buscar impedir a entrada no país de um grande volume de recursos em moeda estrangeira e, ao mesmo tempo, permitir-se a utilização das receitas do petróleo internamente. Mas sendo verdade que investimentos direcionados a

BRESSER-PEREIRA e Nelson MARCONI. Existe Doença Holandesa no Brasil? In: *Doença Holandesa e Indústria*. Editora FGV, 2010. p. 223.

⁵⁵¹ Jeffrey SACHS. How to Handle the Macroeconomics of Oil Wealth. In: Macartan HUMPHREYS, Jeffrey SACHS & Joseph STIGLITZ (Org.) *Escaping the Resource Curse*. New York: Columbia University Press, 2007, p.184.

⁵⁵² *Ibidem*, p. 175 e 176.

⁵⁵³ *Ibidem*, p. 185.

geram doença holandesa (pelo menos não de forma exacerbada), então parece que se acaba de identificar o padrão que deve reger a escolha dos investimentos domésticos: o CGFFS deve tentar restringir os investimentos no país a projetos que atendam simultaneamente ao requisito de rentabilidade e à preocupação de que não gerem apreciação cambial. Em outras palavras, o capital do Fundo Social só deve poder ser direcionado à economia interna para financiar projetos de infraestrutura que sejam, ainda que no longo prazo, lucrativos.

A alternativa de se adquirir ativos do setor privado não só transferiria a volatilidade do preço do petróleo para a economia interna como também geraria os riscos de superaquecimento do mercado e de se acentuar os sintomas da doença holandesa. Nos momentos de expansão da receita adquirir-se-iam ativos domésticos, dando impulso adicional a uma economia já aquecida pelo próprio setor petrolífero; e nos momentos de retração de receitas, então se venderiam tais ativos, reforçando-se um provável cenário de recessão. Ou seja, as aplicações do governo induziriam uma política econômica volátil e pró-cíclica.⁵⁵⁴ Além do mais, o investimento de receitas petrolíferas em ativos privados domésticos contribuiria para o aumento imediato da demanda interna, gerando pressões inflacionárias sobre os itens que não poderiam ser facilmente substituídos por produtos importados, como os oferecidos pelo setor de serviços. Esse movimento só reforçaria os sintomas já induzidos pela apreciação do câmbio em razão das exportações do setor petrolífero, agravando os sinais da doença holandesa. Os bens comercializáveis produzidos domesticamente se tornariam mais caros em comparação aos seus substitutos importados, gerando um movimento de desindustrialização e concomitante aumento de preços dos bens não comercializáveis.⁵⁵⁵ Portanto, por contrariarem os objetivos do Fundo Social, investimentos no setor privado doméstico, ainda que conjuntamente mais rentáveis do que os investimentos no mercado internacional, parecem não poder ser albergados pela permissão do parágrafo único do artigo 50 da Lei nº 12.351, de 2010.

E se ao invés de investir em ativos privados domésticos, o governo optasse por investir em títulos públicos do Tesouro Nacional? Nesse caso, na realidade, o governo estaria fazendo um empréstimo a si mesmo. Na lei de criação do Fundo da Noruega as únicas restrições fixadas pelo parlamento diziam respeito à utilização de seus recursos para tomada de empréstimos pelo Estado ou para a concessão de empréstimos inclusive ao

⁵⁵⁴ Paulo Springer de FREITAS. Rendas do Petróleo, Questão Federativa e Instituição do Fundo Soberano. *Textos para Discussão* nº 53. Centro de Estudos da Consultoria do Senado Federal, 2009, p. 43.

⁵⁵⁵ Norwegian Ministry of Finance. Parliamentary Report nº 25 (1973-1974) *Petroleum Industry in Norwegian Society*, apresentado em 15 de fevereiro de 1974, p. 53-54.

ágrafo único do artigo 48 da Lei nº 12.351, de 2010, também se vedou que os recursos petrolíferos fossem utilizados como garantia para a obtenção de empréstimos pelo Estado. Mas nada se disse expressamente sobre a possibilidade de as receitas acumuladas no Fundo Social constituírem não a garantia, mas a própria fonte de empréstimos ao poder público. Nesse caso, os mesmos motivos que justificam o impedimento de se investir no setor privado, parecem também afastar a possibilidade de se fazer investimentos em títulos do Tesouro. Os recursos disponibilizados ao governo poderiam ser utilizados para o aumento do consumo público, gerando pressões sobre a demanda interna e, portanto, sobre a inflação e sobre o câmbio. Isso só não ocorreria se os títulos em questão fossem vinculados ao financiamento de projetos de infraestrutura.⁵⁵⁶

Como já se discutiu, o investimento de receitas petrolíferas em infraestrutura tem sido apontado como uma salutar alternativa a países em desenvolvimento exportadores de petróleo. Tal medida, em tese, não causaria inflação, não agravaria os sintomas da doença holandesa, e ainda criaria condições para a expansão da produtividade da economia nacional. Ocorre que o próprio Jeffrey D. Sachs, adepto notável dessa proposição, pontua que ela não deve ser cegamente seguida sem antes se analisar o contexto ao qual deverá ser aplicada.⁵⁵⁷

No caso brasileiro, como pontuou Sérgio Gobetti, uma das mais importantes peculiaridades é que já se ingressa no ciclo do pré-sal como um país devedor, o que agrega diversas complicações à decisão de como se aplicar as receitas petrolíferas.⁵⁵⁸ Se o endividamento público indicasse simplesmente uma escassez de receitas, então a recomendação de se investir em infraestrutura poderia, em tese, fazer todo o sentido. O problema, contudo, é que os ativos financeiros internos e externos detidos pelo governo brasileiro têm experimentado um sensível crescimento nos últimos anos, mas não têm sido

⁵⁵⁶ O economista Sérgio Gobetti sugere, por exemplo, a aplicação dos recursos fiscais advindos da exploração do pré-sal em títulos de renda fixa direcionados ao financiamento de projetos de infraestrutura pública. Tais papéis teriam longa maturidade e taxas de retorno mais favoráveis, sendo que as receitas petrolíferas assegurariam um mercado cativo e maior liquidez a tais títulos da dívida pública, equacionando o desafio de garantir o financiamento desses importantes projetos. Sérgio Wulff GOBETTI. *Investimentos Públicos, Estatais e Política Fiscal: os Desafios do Pré-Sal. VI Prêmio DEST de Monografias, Tema: Empresas Estatais, Desenvolvimento e Políticas Públicas no Brasil*. 2010, p. 46-47.

⁵⁵⁷ Sachs afirma que é preciso fazer uma análise quantitativa formal a respeito das oportunidades de investimento local, as possibilidades de produção da economia, as perspectivas a respeito do volume das reservas e do preço futuro do petróleo, a rentabilidade de ativos internacionais, etc. Jeffrey SACHS. *How to Handle the Macroeconomics of Oil Wealth*. In: Macartan HUMPHREYS, Jeffrey SACHS & Joseph STIGLITZ (Org.) *Escaping the Resource Curse*. New York: Columbia University Press, 2007, p. 192.

⁵⁵⁸ Sérgio Wulff GOBETTI. *Política Fiscal e Pré-Sal: como gerir as rendas do petróleo e sustentar o equilíbrio macrofiscal do país. Finanças Públicas. XIV Prêmio do Tesouro Nacional*, 2009, p. 7.

da pública. Uma das razões para tanto é o fato de que o limite de liquidez da economia tem se mostrado muito apertado, impelindo o governo a contrair dívida interna com altas taxas de juros a fim de enxugar o excesso de moeda e evitar um crescimento inflacionário.⁵⁵⁹

Afirmar-se que o investimento em infraestrutura não provoca qualquer tipo ou grau de pressão inflacionária seria absolutamente falacioso. É claro que qualquer gasto do governo, em razão do grande volume de rendas que movimenta, inevitavelmente provoca um acréscimo na demanda de bens e serviços. Sem dúvida, os projetos de investimento em infraestrutura física e em educação podem vir a compensar esses efeitos deletérios ao permitir ganhos de produtividade; mas dado o longo prazo de maturação desses projetos ó não se constroem estradas ou se formam engenheiros da noite para o dia ó sabe-se que por um bom tempo será preciso conviver com tais efeitos. Caberá ao gestor político encontrar um nível ótimo de investimentos que, embora traga inflação, consiga contrabalançá-la no menor espaço de tempo possível. O problema, contudo, é que ultimamente se tem preferido controlar a inflação a qualquer custo.⁵⁶⁰

A falta de investimentos públicos é um reflexo menos da escassez de recursos fiscais do que do receio político de um indesejado retorno dos níveis galopantes de inflação que marcaram o Brasil e que ainda assombram grande parte da população. Esse receio político encontra guarida em um conjunto de regras jurídicas e posturas burocráticas herdadas de um processo histórico que, sob a influência neoliberal, substituiu o objetivo de crescimento econômico pelo de controle inflacionário e desmontou todo o aparato político que dava suporte ao investimento público.⁵⁶¹ Deste modo, o atual insuficiente nível de investimentos em infraestrutura e educação no Brasil pode ser mais bem explicado por essas incrustadas amarras institucionais ó que não diferenciam investimento e consumo governamental ó do que pela usual desculpa da restrição orçamentária.

Tal observação indica que o acréscimo de receitas fiscais advindas da exportação do petróleo não deve ser encarado como a solução aos problemas da falta de investimentos públicos no Brasil. A bem da verdade, o fato de que grande parte das receitas petrolíferas permanecerá sob a gestão de estados e municípios agregará ainda mais dilemas às decisões

⁵⁵⁹ *Ibidem*, p. 25 a 27.

⁵⁶⁰ Paulo Springer de FREITAS. Rendas do Petróleo, Questão Federativa e Instituição do Fundo Soberano. *Textos para Discussão n° 53*. Centro de Estudos da Consultoria do Senado Federal, 2009, p. 47 e 48

⁵⁶¹ Luiz Carlos BRESSER-PEREIRA. *Developing Brazil: Overcoming the Washington Consensus*. Lynne Rienner Publishers, 2009, p. 115 a 118 e Sérgio Wulff GOBETTI. Investimentos Públicos, Estatais e Política Fiscal: os Desafios do Pré-Sal. *VI Prêmio DEST de Monografias, Tema: Empresas Estatais, Desenvolvimento e Políticas Públicas no Brasil*. 2010, p. 33 e 34.

tais receitas pelos governos subnacionais certamente criará pressões inflacionárias que precisarão ser incorporadas à política macroeconômica do governo federal, e, muito provavelmente, reforçarão políticas de controle de liquidez e de contenção de investimentos públicos.

Esquecendo-se por um momento a questão federativa e suas implicações sobre a utilização das receitas petrolíferas, o que melhor se discutirá no próximo subitem, tem-se ainda que o desenho do Fundo Social não ajudará o governo nas difíceis questões que envolvem a gestão fiscal no Brasil. Adotando a perspectiva de Jeffrey D. Sachs, os poucos autores que já se debruçaram sobre o novo modelo de administração federal das receitas de petróleo criticaram a opção poupadora da Lei nº 12.351, de 2010, argumentando a necessidade de se disponibilizar imediatamente mais receitas aos investimentos públicos.⁵⁶² Não se atentou para o fato de que, na verdade, já existe uma grande porta aberta no texto legal, mais especificamente no parágrafo único do artigo 50, à utilização imediata das receitas petrolíferas para o financiamento de projetos em infraestrutura e educação.

A grande questão, contudo, a que todos deveriam ter se voltado, é que tal regra mira um problema inexistente ao mesmo tempo em que acentua um problema real. Não sendo a falta de receitas a explicação para o baixo nível de investimentos públicos, mas sim as amarras institucionais que os brecam diante de um usual pobre retorno de produtividade combinado à pressão inflacionária que exercem, tem-se que os investimentos selecionados pelos operadores do Fundo, sob o albergue do parágrafo único do artigo 50, possivelmente exacerbarão ao invés de reduzir as causas que tem levado a esse baixo nível de investimentos públicos. De fato, uma vez que tais investimentos não se submeterão ao plano orçamentário do PPA, da LDO e da LOA, ficando alheios ao restante da política fiscal, aumentar-se-á o risco de uma expansão monetária exagerada e dar-se-á espaço a estratégias de desenvolvimento desconexas, cujo impacto sobre a produtividade da economia nacional provavelmente não alcançará os objetivos inicialmente vislumbrados.

⁵⁶² Sérgio Gobetti procura demonstrar que um modelo de renda permanente permitiria utilizar mais receitas do petróleo para investimentos imediatos sem comprometer a sustentabilidade dos gastos públicos no longo prazo. O modelo de renda permanente leva em consideração não só as receitas fiscais já acumuladas ao governo, mas também as reservas de petróleo provadas para se fazer a conta de quanto se pode gastar de forma responsável. Sérgio Wulff GOBETTI. *Investimentos Públicos, Estatais e Política Fiscal: os Desafios do Pré-Sal. VI Prêmio DEST de Monografias, Tema: Empresas Estatais, Desenvolvimento e Políticas Públicas no Brasil*. 2010, p. 44 e 45. Gilberto Bercovici expõe a importância de se direcionar os recursos do pré-sal a investimentos. Gilberto BERCOVICI. *Direito Econômico do Petróleo e dos Recursos Minerais*. São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 349 e 350.

rafo único do artigo 50 traz uma grande complexidade à gerência das receitas petrolíferas no âmbito do governo federal. O Fundo Social, como se demonstrou no subitem anterior, nasceu com a clara intenção de se neutralizar o orçamento público e a gestão fiscal dos impactos deletérios das receitas petrolíferas, sendo seu objetivo secundário a disponibilização de receitas a projetos de desenvolvimento social e regional nas áreas estratégicas da educação, da saúde, do meio ambiente, etc. Ao que parece, contudo, fechou-se a janela, mas deixou-se a porta aberta aos riscos da doença holandesa, do enfraquecimento institucional e da deterioração da qualidade do gasto público ao se permitir um âmbito de aplicação das receitas petrolíferas alijado do processo orçamentário geral.

Seria absolutamente ingênuo, não obstante, pretender que todos esses problemas serão resolvidos com a submissão das decisões de investimento no país às leis orçamentárias ou, senão, com a simples supressão do termo *preferencialmente* do parágrafo único do artigo 50 da Lei nº 12.351, de 2010, direcionando-se os recursos do Fundo Social exclusivamente a ativos no exterior. A verdade é que ainda não há um convencimento político pleno a respeito da necessidade de se neutralizar os gastos do governo da interferência das receitas petrolíferas. A previsão de aprovação orçamentária das decisões de investimento do capital do Fundo Social não garantirá o direcionamento das receitas do petróleo exclusivamente a bons projetos de infraestrutura e educação, e, por outro lado, uma regra austera de direcionamento das receitas exclusivamente ao mercado financeiro internacional pode mesmo ameaçar a própria sobrevivência do Fundo. É absolutamente necessário que os representantes políticos e a sociedade estejam convencidos dos perigos de se direcionar as receitas do petróleo ao consumo interno, público ou privado, e, portanto, da necessidade de se blindar sua utilização.

Atualmente, contudo, a convicção geral parece apontar em sentido completamente oposto. É corriqueiro o discurso de que as receitas petrolíferas devem exercer o papel de financiadoras imediatas do desenvolvimento social e regional, sendo que em nenhum momento se dá atenção à forma como atingirão tal objetivo. Desde que as receitas do petróleo sejam usadas para fazer frente aos crescentes gastos governamentais, então não importa discutir se deveriam direcionar-se ao consumo ou ao investimento. Para ver tal tendência, basta notar as discussões levadas a cabo no Congresso Nacional por ocasião da criação do Fundo Social. Deputados e senadores focaram praticamente toda sua energia em definir quais seriam as finalidades estratégicas que receberão os recursos de juros acumulados sobre o capital do Fundo. Além das previsões originais do governo, que

ção, cultura, ciência e tecnologia e meio ambiente, acrescentou-se a saúde pública e o desporto, e ainda se sugeriu adicionar outros tantos destinos, como, por exemplo, a segurança pública e a previdência social, sendo esta última insistentemente incluída e retirada do texto ao longo de todo o processo de tramitação do Projeto de Lei. Ao longo da discussão do Projeto pouco se focou na necessidade de mitigação da volatilidade das receitas petrolíferas ou nos seus efeitos sobre a apreciação cambial e sobre a economia brasileira como um todo.⁵⁶³

O Congresso Nacional aprovou a Lei n° 12.351, de 2010, e suas regras austeras quanto ao depósito e saque das receitas petrolíferas, mas resta saber se está efetivamente convencido dos benefícios institucionais dessa austeridade. Enquanto o seu foco de discussão sobre a destinação social das receitas do petróleo permite duvidar dessa convicção, a atual celeuma sobre a repartição dos *royalties* não deixa suspeitas de quão não persuadidos estão os parlamentares a respeito dos riscos e perigos de utilização indiscriminada das receitas petrolíferas.

3.2.3 Royalties do petróleo e desenvolvimento regional

O novo marco regulatório definido para a exploração das reservas do pré-sal foi apresentado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional ao final de 2009. No ano seguinte, em 2010, aprovaram-se as leis de criação da PPSA, de instituição e regulamentação do regime de partilha, de criação do Fundo Social e de cessão onerosa de recursos à Petrobrás. Ficou pendente, contudo, a definição de como deverão ser repartidos entre os diversos entes da federação as esperadas volumosas receitas fiscais arrecadadas a título de royalties sobre a exploração das novas reservas de petróleo. A questão é tão complexa e politicamente delicada que se chega a 2013, seis anos depois do anúncio da descoberta do pré-sal, sem uma conclusão definitiva.

No cerne da celeuma está a disputa entre os estados e municípios produtores⁵⁶⁴ do Espírito Santo, Rio de Janeiro e São Paulo e os demais estados e municípios por uma maior fatia do bolo arrecadado com a exploração do petróleo no pré-sal. Sem se

⁵⁶³ Vide a transcrição das discussões no Diário da Câmara dos Deputados, Ano LXV, n° 19, 25 de fevereiro de 2010 e, ainda, Parecer do Plenário da Câmara às alterações feitas pelo Senado Federal no Projeto de Lei da Câmara n° 7, de 2010 (que substitui o Projeto de Lei n° 5.940, de 2009, encaminhado pelo Poder Executivo), proferido em 1° de dezembro de 2010.

⁵⁶⁴ Por conveniência, se chamarão impropriamente de produtores aos estados e municípios cujo território é confrontante à plataforma continental onde se realizará a produção de petróleo, bem como aos estados e municípios que são afetados pelas operações de embarque e desembarque de petróleo.

de que as receitas petrolíferas constituem um recurso de caráter finito e volátil, cuja administração impõe enormes desafios econômicos, sociais e intergeracionais, governadores, prefeitos, deputados e senadores polarizam-se numa discussão cujo objetivo derradeiro é apenas garantir uma fonte adicional de receitas que lhes permita aumentar seus gastos locais.

Nenhum dos Projetos de Lei encaminhado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional tratou da questão dos royalties. Entendeu-se que a União não tinha qualquer interesse específico a justificar a modificação da regulamentação vigente e, sendo assim, a Presidência da República preferiu não tomar um posicionamento inicial a respeito do tema, deixando que os próprios senadores e deputados iniciassem uma espinhosa batalha que, já se sabia, seria inevitável. Talvez tenha sido esse o maior erro técnico e político relacionado à adoção do novo marco regulatório do pré-sal. Sem a condução do Poder Executivo, a discussão hoje passa ao largo de propostas direcionadas ao verdadeiro bem-estar da população e alonga-se numa queda-de-braço que, independentemente do lado vencedor, beneficiará apenas as elites políticas.

A disputa pela repartição igualitária dos *royalties* entre todos os Estados e Municípios foi iniciada pela chamada ðEmenda Ibsenö, proposta pelo deputado gaúcho Ibsen Pinheiro, que incluiu no artigo 64 da Lei nº 12.351, de 2010, a repartição dos royalties arrecadados no pré-sal nos mesmos moldes da repartição das receitas tributárias feita através dos Fundos de Participação dos Estados e Municípios. A ðEmenda Ibsenö, em meio a protestos dos representantes do Rio de Janeiro e Espírito Santo, foi aprovada no Congresso Nacional, mas foi vetada pela Presidência da República, que apresentou uma proposta alternativa de repartição por meio do Projeto de Lei nº 8.051, de 2010. Neste projeto se previu a redução da participação da União e dos estados e municípios produtores na divisão dos royalties do petróleo arrecadados sob o regime de partilha em favor dos Fundos de Participação Estadual e Municipal, sendo que os estados confrontantes quase nada perderiam com a nova regulamentação, reduzindo sua participação em apenas 1,25%. A proposta do Poder Executivo sequer foi votada, sendo atropelada pela aprovação do Projeto de Lei nº 2.565, de 2011, de autoria do senador piauiense Wellington Dias. Este projeto previu o aumento da alíquota dos royalties de 10 a 15% sobre a produção de petróleo realizada sob o regime de partilha e modificou a forma de repartição dos royalties arrecadados tanto sob este regime quanto sob o regime de concessão, inclusive os royalties referentes aos contratos já em vigor, destinando uma maior parcela dos recursos aos Fundos de Participação Estadual e Municipal. O texto foi parcialmente vetado pela

litou a Medida Provisória nº 592, de 2012, para suprir as lacunas criadas pelos vetos à Lei nº 12.734, de 2012.

Apenas a referida Medida Provisória trouxe ao debate da repartição dos royalties um tema que já deveria estar sendo discutido desde as primeiras proposições relacionadas ao novo marco regulatório, qual seja, o destino que estados e municípios deveriam dar às receitas governamentais recolhidas a tal título. Esse normativo acrescentou o artigo 50-B à Lei nº 9.478, de 1997, para obrigar que toda a receita de royalties arrecadada sob os futuros contratos de concessão seja direcionada à educação, em acréscimo ao mínimo obrigatoriamente previsto na Constituição Federal. Essa previsão, contudo, não recebeu a mesma popularidade que os vetos e a nova regulamentação proposta pela mesma Medida Provisória relacionada à repartição dos royalties. Em sessão do dia 6 de março de 2013 o Congresso Nacional reuniu-se em sessão conjunta para derrubar os vetos da Presidência da República à Lei nº 12.734, de 2012, e garantir, com a alteração das regras sobre os contratos vigentes, o imediato repasse de verbas aos estados e municípios não produtores.⁵⁶⁵ O que se percebe, portanto, é o fortalecimento de uma tendência já manifesta no Brasil de *ôfinanceirização* das rendas petrolíferas, que denota a banalização dessa atípica e finita fonte de recursos, tratando-a como uma mera rubrica adicional de receitas governamentais.⁵⁶⁶

Da primeira vez que se previu a destinação de royalties arrecadados com a exploração do petróleo a estados e municípios, no artigo 27 da Lei nº 2.004, de 1953, fixou-se que tais recursos deveriam ser preferencialmente destinados à produção de energia elétrica e à pavimentação de rodovias. Quando a exploração de petróleo avançou ao território marítimo previu-se, por meio do Decreto-Lei nº 523, de 1969, que se continuariam cobrando royalties, mas estes seriam destinados exclusivamente à União para aplicação no Fundo Nacional de Mineração, regido pelo DNPM, e para o incremento, pelo MEC, da pesquisa e do ensino de nível superior no campo das geociências. Com o choque do petróleo em 1973, mudou-se a destinação dos royalties recolhidos à União para o

⁵⁶⁵ Tanto o problema se resume ao imediato repasse de verbas que o atual governador do Estado de Pernambuco, e provável candidato à Presidência da República nas próximas eleições, adiantou-se em buscar uma solução para o impasse criado pela derrubada do veto e o anúncio, pelos estados produtores, de que recorrerão ao Supremo Tribunal Federal sugerindo um acordo pelo qual a União anteciparia um determinado valor aos estados não produtores referente aos futuros contratos e, em troca, os royalties relativos aos contratos vigentes continuariam a ser distribuídos conforme os percentuais da Lei nº 9.478, de 1997. Vide: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/03/eduardo-campos-propoe-acordo-sobre-royalties-entre-estados.ht>, acesso em 13 de março de 2013.

⁵⁶⁶ Rodrigo SERRA. Concentração Espacial das Rendas Petrolíferas e o Sobrefinanciamento das Esferas de Governo Locais. Disponível em www.anpec.org.br/encontro2005/artigos/A05A130.pdf, acesso em 21 de junho de 2011.

fim de que este garantisse a formação de estoques para o abastecimento nacional. Apenas em 1985, com a Lei nº 7.453, reformula-se a Lei nº 2.004, de 1953, e passa-se a dividir com estados e municípios os royalties decorrentes da exploração marítima, prevendo-se que a aplicação de tais receitas, assim como as recolhidas a partir da exploração em terra, deveria dar-se exclusivamente nas áreas de energia, pavimentação de rodovias, abastecimento de água, irrigação, proteção ao meio ambiente ou saneamento básico. Com a edição da Lei nº 7.990, de 1989, manteve-se a referida vinculação, acrescentando-se a importante proibição de que os recursos dos royalties fossem utilizados para o pagamento de dívida ou com o quadro permanente de pessoal.

Até a edição da Lei nº 9.478, de 1997, a vinculação das receitas de royalties a determinadas áreas estratégicas convivia com essa restrição de seu direcionamento a gastos correntes. Com a quebra do monopólio da Petrobrás e a adoção do marco regulatório de concessão, no entanto, revogou-se a Lei nº 2.004, de 1953 e, com ela, o artigo que tratava da vinculação das receitas petrolíferas a projetos específicos. A partir de então, a única consignação legal a respeito da utilização dos royalties é aquela estabelecida pela Lei nº 7.990, de 1989, que veda gastos com o pagamento de dívida e com a contratação de pessoal permanente, sendo que ambas as proibições, contudo, vêm sendo continuamente evadidas, seja por subterfúgios interpretativos ou por meio de disposições legais que lhe cancelam o sentido.

Desde 1999, a União adota a prática de adquirir créditos de royalties e participações especiais dos estados produtores com o objetivo de capitalizar os seus planos de previdência estadual e de permitir o pagamento de qualquer dívida do referido estado para com a União. A primeira previsão desse tipo de transação foi realizada no bojo da Medida Provisória nº 1.775, de 1999, e repetida em suas sucessivas reedições, bem como sedimentada por meio da Lei nº 10.195, de 2001, que estipulou que a vedação de utilização de receitas do petróleo para o pagamento de dívidas não se aplica ao pagamento das dívidas dos estados e municípios para com a União e suas entidades. Ou seja, institucionalizou-se a já comentada tendência de *o*financeirizaçãoo das receitas do petróleo.

Também no que diz respeito à vedação de utilização das receitas petrolíferas na contratação de pessoal permanente, vê-se que principalmente os municípios produtores conseguiram burlar tal embaraço. Utilizaram-se dos royalties para cobrir demais despesas, liberando recursos para o gasto corrente com a contratação e aumento de salários de

o que é feito com ainda maior frequência, os royalties foram usados na contratação de mão-de-obra terceirizada, por intermédio de empresas e Organizações Não-Governamentais, o que foge à vedação da Lei nº 7.990, de 1989.⁵⁶⁷

Com a sobrevalorização do petróleo nos últimos anos, a grande maioria dos municípios produtores e até mesmo o Estado do Rio de Janeiro foram vitimados justamente por uma acentuação da tendência de *oñfinanceirizaçãoo* das receitas do petróleo. Ao experimentarem um significativo acréscimo em suas receitas ó motivado não pelo melhoramento das condições econômicas de sua população ou mesmo em razão do aumento da produtividade do setor petrolífero, mas sim em razão de mudanças no mercado internacional ó tais entes federativos viram seus gastos correntes crescer em ritmo e volume superior a seus gastos com infraestrutura, o que demonstra uma inaptidão em estabelecer uma política de desenvolvimento de longo-prazo, que atenda aos anseios de melhoria das condições de vida da geração atual e de resguardo das gerações futuras.⁵⁶⁸

As descobertas do pré-sal e a decisão de se fixar um novo marco regulatório bem poderiam ter dado ignição a um processo de reversão dessa tendência ruim de banalização do tratamento das receitas petrolíferas arrecadadas aos estados e municípios produtores. O Poder Executivo preocupou-se, em sintonia com os estudos teóricos e práticos da experiência internacional, ajustar a normatização brasileira tanto no que diz respeito ao modo de exploração do petróleo quanto à gerência das receitas petrolíferas federais. Faltou-lhe, contudo, o importante componente de promover o real engajamento da comunidade política nesse projeto de, para plagiar a expressão venezuelana, *oñsemear o petróleoo*.⁵⁶⁹ Ao optar por não interferir de maneira mais incisiva na declarada guerra entre estados e municípios produtores e não produtores pela repartição das receitas de royalties⁵⁷⁰, a União perdeu a enorme oportunidade que tinha de aproximar a prática

⁵⁶⁷ Calcula-se que, em média, os municípios beneficiados com royalties aumentaram em 130% o número de funcionários entre 1997 e 2010, sendo que cerca de 75% dessas contratações referem-se a funcionários não-estáveis. Vide: Joana MONTEIRO. A Riqueza Mineral e o Passaporte para o Futuro? Reflexões a partir do uso recente dos royalties de petróleo pelos municípios brasileiros. In: Armando CASTELAR & Fernando VELOSO (Org). *Rio de Janeiro: Um Estado em Transição*, Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

⁵⁶⁸ Rodrigo SERRA. Concentração Espacial das Rendas Petrolíferas e o Sobrefinanciamento das Esferas de Governo Locais. Disponível em www.anpec.org.br/encontro2005/artigos/A05A130.pdf, acesso em 21 de junho de 2011. p. 14 a 16.

⁵⁶⁹ Vide nota de rodapé nº 169.

⁵⁷⁰ A opção por não interferir no tema é patente tanto no fato de que nenhum dos Projetos de Lei encaminhados pelo Poder Executivo continha previsões a respeito da divisão dos royalties, como no fato de que o proponente do controverso Projeto de Lei nº 2.565, de 2011, o senador piauiense Wellington Dias, é membro do Partido dos Trabalhadores, mesmo partido da presidente Dilma Rousseff, e também nas últimas declarações da Presidente, ao estilo Pônsio Pilatos, sobre a votação da derrubada dos seus vetos na sessão do dia 6 de março de 2013: *oñse o Congresso resolver (derrubar o veto), eu lamento muito, mas se o Congresso resolver também não considerar os contratos já feitos, aí eu serei obrigado a seguirö*. Disponível em:

a teoria como ideal, e, ao mesmo tempo, convencer governadores, vereadores, senadores e deputados, além da própria população, de que o país ganha mais com um tratamento parcimonioso das receitas petrolíferas do que com a sua utilização irrefletida.

É praticamente unânime o entendimento de que, na teoria, a melhor opção relacionada à divisão das receitas petrolíferas entre diferentes entes federativos é, na realidade, a sua não divisão. Toda a receita arrecadada com a exploração de petróleo deveria ser atribuída ao governo central, que, a depender das condições macroeconômicas e controlando os efeitos da volatilidade e incerteza de tais receitas, poderia escolher fazer transferências transparentes e bem-desenhadas aos entes subnacionais, de acordo com princípios de equidade regional.⁵⁷¹

A alocação de receitas petrolíferas diretamente aos entes federativos descentralizados teria os malefícios: (i) de não permitir o devido insulamento do orçamento com relação à volatilidade dos preços do petróleo, o que só se consegue alcançar com a base arrecadatária diversificada que é típica do governo central; (ii) de dificultar a adoção de políticas anticíclicas, já que os estados e municípios não tem ingerência sobre a política monetária a fim de equilibrá-la com a política fiscal; (iii) de não resguardar uma política de disciplina fiscal que, se é difícil de ser alcançada em nível federal, é muito mais complexa quando se trata de governos estaduais e municipais; e, por fim, (iv) de reduzir as oportunidades de investimento em infraestrutura, que dependem do gerenciamento de difíceis e grandiosos projetos que geralmente envolvem múltiplos entes subnacionais.⁵⁷²

A única exceção obrigatória à centralização das receitas petrolíferas refere-se à indenização de áreas produtoras, o que se justifica pela necessidade de compensação financeira aos danos econômicos, sociais e ambientais que as regiões afetadas pela produção de petróleo sofrem ou podem vir a sofrer. O crescimento acentuado do setor petrolífero pode gerar o fenômeno das típicas cidades-eldorado, marcadas por um grande influxo populacional, o que gera uma maior pressão sobre a infraestrutura pública de bens e serviços da cidade, especialmente suas estradas, hospitais, planejamento urbanístico, etc.

<http://reuters-brasil.jusbrasil.com.br/noticias/100375628/dilma-diz-que-lamentara-se-congresso-derrubar-veto-sobre-royalties>, acesso em 14 de março de 2013.

⁵⁷¹ Vide: Ehtisham AHMAD & Eric MOTTU. Oil Revenue Assignments: Country Experiences and Issues. In: J.M. DAVIS, R. OSSOWSKI & A. FEDELINO (Org.). *Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil-Producing Countries*. International Monetary Fund, 2003, p. 236 e Sérgio Wulff GOBETTI. Federalismo e rendas petrolíferas no Brasil e no mundo. In: Rosélia PIQUET. *Mar de Riquezas, Terras de Contrastes: O Petróleo no Brasil*. Rio de Janeiro: Mauá e Faperj Editoras, 2011, p. 113.

⁵⁷² Michael ROSS. How Mineral-Rich States Can Reduce Inequality. In: Macartan HUMPHREYS, Jeffrey SACHS & Joseph STIGLITZ (Org.) *Escaping the Resource Curse*. New York: Columbia University Press, 2007, p.248 e 249.

sco de que vultosos danos ambientais tenham que ser remediados pelo corpo de defesa civil local e suportados pela população, demandando maiores investimentos públicos também nesse setor.⁵⁷³

É claro que a atividade petrolífera, especialmente a conduzida nas plataformas continentais, tem menor impacto sobre as regiões produtoras do que o que geralmente se observa no que tange à exploração de outros minerais, como o ferro, que exigem maior participação do trabalho humano.⁵⁷⁴ Mas ainda que não tenha a mesma intensidade, o fato é que a exploração petrolífera marítima também traz desafios ao governo das áreas contíguas a tal exploração. No caso do município de Rio das Ostras, por exemplo, estima-se que sua população tenha aumentado em quase 200% no período entre 2000 e 2010, sendo que com exceção de Campos dos Goytacazes, Quissamã e Paraty, todos os demais municípios fluminenses grandes beneficiários de royalties experimentaram um aumento populacional de mais de 50% no mesmo período.⁵⁷⁵

Ocorre que o crescimento vertiginoso das receitas auferidas pelos estados e municípios considerados como produtores pela legislação brasileira põe em cheque o caráter indenizatório da remuneração atualmente recebida por tais entes subnacionais. Entre 1999 e 2005, por exemplo, o valor das participações governamentais pagas ao Estado do Rio de Janeiro aumentou mais de 2.000%. A razão para tal aumento não foi unicamente a expansão do volume de petróleo produzido na região ó o que teoricamente indicaria uma maior exposição do Estado aos problemas ambientais, sociais e econômicos já mencionados, ó mas sim o acentuado acréscimo do preço do barril de petróleo no mercado internacional aliado à valorização do real em relação ao dólar no período.⁵⁷⁶

O problema, como observou o professor Gilberto Bercovici, é que a legislação em vigor atenta-se apenas para a questão da distância física entre a produção marítima e o ente federativo, não se observa a efetiva presença de capitais vinculados ao setor petrolífero e nem se estabelece um limite aos repasses levando-se em consideração o grau efetivo de

⁵⁷³ Giorgio BROSIO. Oil Revenue and Fiscal Federalism. In: J.M. DAVIS, R. OSSOWSKI & A. FEDELINO (Org.). *Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil-Producing Countries*. International Monetary Fund, 2003, p. 243 e 250 a 253.

⁵⁷⁴ Sobre como a exploração de ferro afetou negativamente a infraestrutura de municípios brasileiros e canadenses, vide: Maria Amélia Rodrigues da Silva ENRÍQUEZ. *Maldição ou Dádiva? Os dilemas do desenvolvimento sustentável a partir de uma base mineira*. Tese de Doutorado apresentada ao Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, 2007, p. 158 a 325.

⁵⁷⁵ Joana MONTEIRO. A Riqueza Mineral e o Passaporte para o Futuro? Reflexões a partir do uso recente dos royalties de petróleo pelos municípios brasileiros. In: Armando CASTELAR & Fernando VELOSO (Org.). *Rio de Janeiro: Um Estado em Transição*, Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

⁵⁷⁶ Paula Alexandra Canas de Paiva NAZARETH. Descentralização e Federalismo Fiscal: Um Estudo de Caso dos Municípios do Rio de Janeiro. Disponível em <https://www.ie.efrj.br>, acesso em 20 de junho de 2011. p. 108.

ambiental. A verdade é que o atual modelo ainda resulta em uma distribuição regressiva de recursos, segundo a qual municípios mais populosos recebem, proporcionalmente, menos receitas de royalties.⁵⁷⁷ Deveria o Poder Executivo Federal, ao lançar as propostas do novo marco regulatório para a exploração do pré-sal, ter tomado partido de sua força política para convencer o Congresso Nacional da necessidade de se centralizar as receitas de royalties e de se promover uma verdadeira remodelagem na forma de se compensar financeiramente os estados e municípios produtores.

Como observou Rodrigo Serra, existem alternativas mais adequadas à definição do rateio das receitas petrolíferas do que o simples princípio da confrontação territorial hoje adotado na legislação brasileira. Por exemplo, podem-se mapear os perigos de dano ambiental estudando-se o comportamento das correntes marítimas e dos ventos oceânicos e assim delimitar as áreas potencialmente atingíveis por derramamento de óleo e, ainda, verificar o impacto da atividade petrolífera por meio de indicadores já fartamente oferecidos no país (por estudos do IBGE ou dados da Receita Federal) a respeito da presença de empresas ligadas ao setor e o número de seus empregados.⁵⁷⁸

Certamente seria difícil convencer os representantes dos estados e municípios, tanto produtores como não produtores, de que uma ainda maior parcela de receitas deveria ser centralizada na União Federal. É sabido que as regras tributárias e financeiras atualmente têm pendido para uma centralização exacerbada, com o aumento de contribuições sociais e concomitante desonerações constitucionais de impostos, que afetam ao mesmo tempo o recolhimento tributário de receitas estaduais e municipais originárias, e diminuem a transferência obrigatória de recursos da União a tais entes federativos.⁵⁷⁹ O certo, contudo, é que esse reconhecido problema não pode servir de desculpa à adoção de soluções institucionais também equivocadas no âmbito de regulamentação das receitas petrolíferas. Ainda que fosse difícil convencer o Congresso Nacional da necessidade de sua centralização, o certo é que se poderiam divisar soluções institucionais inteligentes que ao mesmo tempo viabilizassem a gestão federal das receitas do petróleo e garantissem participação e voz aos estados e municípios em tal gestão.

⁵⁷⁷ Gilberto BERCOVICI. *Direito Econômico do Petróleo e dos Recursos Minerais*. São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 340.

⁵⁷⁸ Rodrigo Valente SERRA. Distribuição das Rendas Petrolíferas no Brasil: uma sistematização crítica das alternativas em debate nas casas legislativas nacionais. In: Impactos sociais, ambientais e urbanos das atividades petrolíferas: o caso de Macaé, 2010, p. 54.

⁵⁷⁹ Sobre o tema, vide: Francisco Luiz Cazeiro LOPREATO. *O colapso das finanças estaduais e a crise da federação*. São Paulo: UNESP-UNICAMP, 2002; Rogério Leite LOBO. *Federalismo fiscal brasileiro: discriminação das rendas tributárias e centralidade normativa*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006 e Sérgio PRADO (Coord.). *Transferências intergovernamentais na federação brasileira*. Caderno Fórum Fiscal n. 6. Brasília: Forum Fiscal dos Estados Brasileiros ó FFEFEB.

desenho institucional dos fundos soberanos do México e da Venezuela. Ambos previram a formação de dotações em separado referentes a receitas destinadas ao financiamento dos entes subnacionais, prevendo, ainda, a participação de um representante de tais entes na gestão do fundo.⁵⁸⁰ Outra ideia seria, por exemplo, incorporar as receitas dos royalties ao Fundo Social criado pela Lei nº 12.351, de 2010, e direcionar aos estados e municípios, segundo as regras dos fundos de participação, todo o produto do investimento dessa receita.⁵⁸¹ Cabe pontuar que neste desenho de gestão centralizada, estados e municípios considerados produtores devem receber tanto um valor a título de compensação financeira pelos danos e riscos a que estão submetidos ó valor esse que deve guardar alguma correspondência com tais prejuízos ó, como participar das transferências realizadas pela União Federal. Isso porque as indenizações aos gastos com infraestrutura e monitoramento de riscos ambientais não devem ser consideradas recursos adicionais, como seria o caso das distribuições de receitas do fundo soberano.⁵⁸²

Aos argumentos até agora expostos de natureza técnica, poder-se-iam acrescentar com facilidade considerações de caráter jurídico-constitucional. Estas também parecem albergar a mesma solução indicada pela literatura especializada no sentido tanto de centralização das receitas ó uma vez que conforme o artigo 20 da Constituição Federal as jazidas de petróleo, e, portanto, o produto de sua exploração, são bens da União ó como de tratamento diferenciado das regiões diretamente afetadas pela atividade petrolífera ó já que no parágrafo 1º do citado artigo 20, a Constituição assegura aos entes subnacionais compensação financeira pela exploração de petróleo em seu território ou na área marítima que lhe é adjacente.⁵⁸³ Além do mais, embora a atual disputa possa vir a modificar o entendimento jurisprudencial já existente sobre o tema, fato é que o Supremo Tribunal Federal já se pronunciou no sentido de que o parágrafo 1º do artigo 20 da Constituição

⁵⁸⁰ Vide item 2.1.3.

⁵⁸¹ Ou talvez mesmo uma porção maior, utilizando-se, por exemplo, a noção de renda permanente. Vide nota de rodapé nº 562.

⁵⁸² Giorgio BROSIO. Oil Revenue and Fiscal Federalism. In: J.M. DAVIS, R. OSSOWSKI & A. FEDELINO (Org.). *Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil-Producing Countries*. International Monetary Fund, 2003, p. 259.

⁵⁸³ Como aponta o professor Gustavo Loureiro, há quem tente argumentar que o texto do § 1º da Constituição ao prever uma compensação aos entes subnacionais pela exploração de minérios em território marítimo não se refere aos estados e municípios adjacentes à plataforma continental onde ocorre a exploração, mas sim a todos os estados e municípios brasileiros, já que o território marítimo é de propriedade da União, e não haveria como se dizer que tal área esteja associada a qualquer ente subnacional específico. Contra argumenta o referido professor, contudo, que: *õ(...) conquanto não tenha sido feliz a redação ó que deixa na dúvida o alcance do termo -respectivoø ó a -respectiva plataforma continentalø não se refere a uma juridicamente impossível circunstância, mas está, simplesmente, a indicar a idéia precisa ó que se perdeu ao longo do processo de elaboração da Constituição ó de Estado/Município -itorâneoø ou -onfrontanteø*. Gustavo LOUREIRO. *Participações Governamentais na Indústria do Petróleo*. Editora Sérgio Antônio Fabris, 2012.

que tem natureza jurídica indenizatória e, ao assim decidir, não só associou tais receitas à região de extração como também as limitou aos gastos necessários para se compensar os danos advindos da atividade minerária.⁵⁸⁴

A repartição de receitas prevista nas leis que até hoje regulamentaram a exploração mineral parece seguir exatamente essa lógica indenizatória.⁵⁸⁵ Veja-se que a legislação sempre previu o repasse das receitas extrativistas especialmente, ou quase exclusivamente, aos estados e municípios do local da exploração mineral. No caso da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM), a Lei nº 8.001/90 prevê a destinação de 23% do valor arrecadado ao estado da extração, 65% ao município e 12% à União. Já no caso da exploração petrolífera, a Lei nº 9.478/97 repartia a maior parte das receitas entre os estados e municípios produtores, sendo que apenas no caso de exploração em plataforma continental é que também se destinavam valores para repartição com os demais estados e municípios brasileiros. O fato é que enquanto não se vivia sob o boom dos preços das commodities, o que se arrecadava a título de royalties ou CFEM era tão inexpressivo que até podia fazer sentido direcioná-los quase exclusivamente às regiões produtoras.⁵⁸⁶ Mas o aumento dos preços internacionais e, no que diz respeito ao petróleo, a perspectiva de se multiplicar a produção doméstica com o pré-sal impõem uma revisão do arcabouço normativo hoje vigente.

Já é inequívoca a disposição rentista de alguns municípios brasileiros beneficiados com a massiva arrecadação de receitas petrolíferas a partir do início do século, quando os preços do petróleo começaram a subir. Tais municípios têm canalizado o aumento de suas

⁵⁸⁴ Assim decidiu o Ministro Sepúlveda Pertence no RE 228.800/DF: *õA compensação financeira se vincula, a meu ver, não à exploração em si, mas aos problemas que gera. Com efeito, a exploração de recursos minerais e de potenciais de energia elétrica é atividade potencialmente geradora de um sem número de problemas para os entes públicos, especialmente para os municípios onde se situam as minas e as represas. Problemas ambientais ó como a remoção da cobertura vegetal do solo, poluição, inundação de extensas áreas, comprometimento da paisagem ó sociais e econômicos, advindos do crescimento da população e da demanda por serviços públicosõ*. RE 228.800, Relator: Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Primeira Turma, julgado em 25/09/2001, DJ 16-11-2001.

⁵⁸⁵ Além da lógica indenizatória, há quem argumente que uma das explicações para que a Constituição de 1988 tenha direcionado a repartição dos royalties aos estados produtores é a necessidade de compensá-los pela vedação de cobrança de ICMS na fase produção. Diferentemente de todas as demais atividades econômicas, a produção de petróleo, assim como a de energia elétrica, é imune ao ICMS nas operações de saída para outras unidades federadas. Pode até ser que alguns membros da Assembleia Constituinte tenham considerado tal compensação (vide voto do Ministro Nelson Jobim no Mandado de Segurança nº 24.312, julgado pelo Pleno do Supremo Tribunal Federal em 19 de fevereiro de 2003), contudo, trata-se de um péssimo argumento. Primeiro porque se há algo errado, é exatamente este direito dos estados produtores à parte da receita paga pelos consumidores de outros estados, e segundo porque, no que diz respeito ao petróleo do pré-sal, sendo sua produção destinada ao exterior, não haverá ICMS recolhido em nenhum outro estado da federação a merecer ser contrabalanceado com a receita de royalties.

⁵⁸⁶ O que nunca fez sentido, contudo, é sua utilização massiva e desgovernada em gastos correntes ao invés de em investimentos em projetos de infraestrutura.

nte a despesas de pessoal, ao custeio da máquina pública e a investimentos caracterizados por enormes desperdícios. É importante reconhecer que não se trata de uma exceção à regra, mas sim de um padrão explicado pela literatura econômica e política, já discutida no primeiro capítulo, batizada como maldição dos recursos naturais.⁵⁸⁷

A modificação da forma de repartição dos royalties é absolutamente necessária justamente para conter essa tendência rentista dos atuais municípios e estados produtores, que, a bem da verdade, em sua maioria, pouco tem ganhado com o setor petrolífero além de belos calçamentos, um setor de serviços remunerado em excesso (especialmente o relacionado ao setor público) e políticos enriquecidos. Ocorre que a solução deste problema não está na distribuição inadvertida das receitas do petróleo a todos os entes subnacionais, tal qual ora se propõe com a derrubada do veto à Lei nº 12.734, de 2012, em nome de um suposto equilíbrio federativo. Na verdade, tal saída apenas gerará o efeito oposto, acentuando uma inclinação política já quase crônica de *ôfinanceirização* das receitas petrolíferas.

3.3 Experiência Estrangeira e Sociologia Fiscal: Razões para Poupar no Brasil

É inegável que *um projeto nacional de desenvolvimento precisa estar presente no imaginário coletivo da sociedade, sob pena de não sair do papelô*.⁵⁸⁸ As descobertas do pré-sal e o esforço do governo em desenvolver um novo arcabouço normativo para regulamentar sua exploração tem sido tema constante de discussões acadêmicas, políticas, jornalísticas e, certamente, também ocupa algum lugar nas discussões familiares de grande parte dos cidadãos brasileiros. Isso não quer dizer, contudo, que o imaginário coletivo já tenha compreendido qual é exatamente o projeto nacional de desenvolvimento que está por trás da nova regulamentação. Na verdade, é bem possível que a compreensão coletiva do que se pretende com o novo marco regulatório esteja cada vez mais distante daquilo que o governo procurou efetivamente propor como o caminho a ser trilhado. Sobre os objetivos do regime de partilha, é provável que se diga que ele permitirá maior arrecadação de receitas ao Estado; sobre os objetivos do Fundo Social, é provável que se diga que seu

⁵⁸⁷ Sérgio Wulff GOBETTI. Federalismo e rendas petrolíferas no Brasil e no mundo. In: Rosélia PIQUET. *Mar de Riquezas, Terras de Contrastes: O Petróleo no Brasil*. Rio de Janeiro: Mauá e Faperj Editoras, 2011, p. 135.

⁵⁸⁸ Gilberto BERCOVICI. *Direito Econômico do Petróleo e dos Recursos Minerais*. São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 359.

...tir maior destinação de recursos ao desenvolvimento do país; e, por fim, sobre os royalties, é provável que se diga que seu maior objetivo será aprovisionar rendas para a redução das desigualdades regionais. Infelizmente, não parece ser esse o melhor caminho a seguir.

O modelo de exploração petrolífera delineado no bojo da Lei nº 12.351, de 2010, foi claramente inspirado na experiência norueguesa. Na Noruega, o modelo de concessão praticado sob o manto de regras licitatórias altamente discricionárias resultou na participação da Statoil em quase todos os projetos de exploração do Mar do Norte, inclusive na posição de operadora. O modelo brasileiro de partilha, com a previsão de participação obrigatória da Petrobrás como operadora do contrato, levará a resultado semelhante. Na Noruega, quando se verificou que a Statoil havia crescido tanto que poderia chegar a ameaçar a hegemonia do próprio governo, resolveu-se separar uma porção de seus bens e direitos em um fundo específico do Estado, o SDFI, gerenciado primeiro pela Statoil e, depois de sua parcial privatização, pela Petoro. A criação da PPSA fará às vezes da Petoro no modelo brasileiro, concentrando os bens e direitos da União na exploração do pré-sal. Por fim, a última equivalência fica por conta do Fundo Social, que, inspirado no modelo norueguês, previu a aplicação das receitas petrolíferas em investimentos rentáveis e a permissão de utilização para gastos orçamentários apenas a rentabilidade dessas aplicações.

O problema é que se reproduziu o modelo norueguês sem que se tentasse compreender qual a sua relevância ao projeto de desenvolvimento nacional daquele país. Ao que parece, pesou apenas o fato de que a Noruega conseguiu desenvolver-se, contrariando a teoria da maldição dos recursos naturais. Observe-se que a crítica que aqui se faz não é no sentido de que a Noruega é um país desenvolvido, diferentemente do Brasil, e que por essa razão as instituições que lá funcionaram provavelmente não funcionarão aqui. Essa não é uma crítica particularmente pertinente. Como se buscou demonstrar nos subitens anteriores deste capítulo, a regulamentação brasileira teve sim o cuidado de adaptar à nossa realidade algumas importantes sutilezas institucionais, como é o caso emblemático da previsão legal no Brasil de utilização tão-somente dos rendimentos das receitas do petróleo, enquanto que na Noruega tal regra não passa de uma mera recomendação. O que ora se critica é que não se buscou visualizar em que medida o modelo norueguês de exploração petrolífera está relacionado a um projeto mais amplo de desenvolvimento e se este projeto faz algum sentido à realidade brasileira.

...a, cabe, em primeiro lugar, reconhecer que a Noruega optou por se desenvolver não *apesar* do setor petrolífero, mas sim *com* o setor petrolífero. A criação da Statoil em 1972 e o seu favorecimento nas licitações dos blocos de exploração do Mar do Norte deixam clara tal opção. Reconheceu-se no setor de exploração e produção de petróleo uma oportunidade para se desenvolver um complexo industrial doméstico com fortes, embora não numerosos, encadeamentos, que permitiriam à sociedade norueguesa participar de um estágio avançado de produção tecnológica e de expertise administrativa. Ou seja, o setor petrolífero geraria capital humano e isso foi considerado crucial ao desenvolvimento da Noruega. Sabendo-se, contudo, que este setor não seria capaz de absorver toda a mão-de-obra do país, buscou-se minimizar os possíveis impactos deletérios dessa indústria sobre as demais. Uma das decisões tomadas foi buscar harmonizar as condições de trabalho em todos os setores, inclusive no que tange à questão salarial, prevendo-se, por exemplo, que a média de salário dos empregados da indústria petrolífera deveria estar de acordo com a média de salários do restante da economia.⁵⁸⁹

Outra decisão relacionada ao impacto do petróleo sobre os demais setores, e este é o segundo ponto importante a se observar quanto ao projeto de desenvolvimento norueguês, foi não procurar fomentar um ainda maior desenvolvimento da economia nacional a partir das receitas do setor petrolífero. Como se explicou no segundo capítulo, os primeiros estudos governamentais previam a potencialidade de que sérios distúrbios no mercado de trabalho e na balança comercial pudessem advir do despejo das receitas do petróleo na economia doméstica. Apesar dessa precoce constatação, o governo norueguês enfrentou quase 20 anos de contínuas volatilidades até decidir formar seu famoso fundo soberano e neutralizar o orçamento público e, conseqüentemente, a demanda interna de praticamente toda a interferência das receitas petrolíferas.

O projeto de desenvolvimento norueguês, portanto, sustentou-se e ainda se sustenta sobre a expansão e a proteção do setor industrial doméstico, tendo por princípio norteador a necessidade de uma precisa interferência estatal para garantir tal resultado. O modelo regulatório da Noruega de exploração do petróleo encaixa-se nesse projeto abrangente ao compreender que o papel do Estado era contribuir à expansão da indústria petrolífera nacional ó tirando partido da oportunidade segura que se apresentou com as descobertas no Mar do Norte ó e ao mesmo tempo proteger, ou melhor, não desfavorecer a já consolidada

⁵⁸⁹ Ole Andreas ENGEN, Oluf LAGHELLE & Reidar BRATVOLD. Is Norway Really Norway? In: Brenda SCHAFER & Taleh ZIYADOV (ed.) *Beyond the Resource Curse*. University of Pennsylvania Press, 2012, p. 266 e 267.

preciação do câmbio sem o devido lastro no aumento da produtividade do país.

No Brasil, não se está focando a discussão do novo modelo regulatório sobre a importância da indústria para o desenvolvimento nacional. É verdade que o tema aparece nas exposições de motivo que apresentaram a nova regulamentação petrolífera ao Congresso, bem como acabou permeando todo o texto das novas leis adotadas. Falou-se sobre a necessidade de se evitar a doença holandesa e a atrofia de outros setores da economia brasileira e sobre a oportunidade de se fortalecer o complexo produtivo doméstico da indústria do petróleo. Previu-se um maior poder do Estado na gestão da exploração com a esperança de que isto gere expertise local e estipulou-se a neutralização das receitas petrolíferas com sua aplicação preferencialmente em ativos no exterior. Ocorre que o tópico que mais recebe atenção do Congresso Nacional e da mídia refere-se ao aumento da participação do Estado no resultado da exploração do petróleo.

A defesa do novo marco regulatório sob o argumento de que ele aumentará a arrecadação de receitas pelo Estado também apareceu no texto das exposições de motivos. No entanto, não é possível encontrar uma só pista de como esse aumento de receitas interferirá na execução de um plano de desenvolvimento nacional. De que forma tais receitas permitirão atingir um maior crescimento da economia ou a redução de desigualdades sociais e regionais? A Lei nº 12.351, de 2010, regulamenta a aplicação das receitas resgatadas do Fundo Social, enunciando uma lista de áreas estratégicas às quais deverão ser destinados tais recursos. Deve-se lembrar, contudo, que o que a Lei está prevendo é a destinação do produto da aplicação financeira e não das receitas petrolíferas em si. Se o direcionamento de receitas a tais áreas estratégicas fosse efetivamente o núcleo de um grande projeto de desenvolvimento nacional, então por que dedicar tão poucos recursos a tal objetivo?

Poder-se-ia responder a tal pergunta recorrendo-se a outro objetivo identificado na exposição de motivos do Fundo Social, o de se resguardar gerações futuras. Não se aplicaria todo o valor arrecadado com a exploração do pré-sal uma vez que o petróleo é um bem finito e, para que as vindouras famílias também aproveitem desse recurso, seria preciso transformá-lo em poupança pública. O problema desse argumento, contudo, é que ele não faz muito sentido quando se está diante de um país ainda em desenvolvimento como o Brasil. Se o projeto do governo é utilizar tais receitas para melhorar a condição de vida dos cidadãos, então as gerações futuras serão mais ricas que a atual, não havendo razão em se pouparem rendas para a garantia de seu bem-estar.

no na Noruega o objetivo de poupar receitas às gerações futuras foi o que pautou a criação do fundo soberano ou mesmo que justifica a sua permanência. Identificar o objetivo do fundo norueguês com a proteção de gerações futuras é equivocado e não permite entender com clareza suas regras de funcionamento e sua função no projeto de desenvolvimento do país. O fundo soberano nasceu para proteger o orçamento e a economia nacional norueguesa da volatilidade das receitas petrolíferas. E, como explicado no segundo capítulo, sua atual mudança de nome ó para Fundo de Pensão Global ó não implicou a mudança de suas regras; o maior objetivo dessa alteração foi apenas acrescentar argumentos que justifiquem conservar o esforço de acumulação de receitas petrolíferas, enfraquecendo pressões políticas e sociais que visam alterar tal prática.

No que diz respeito ao novo marco regulatório brasileiro, entendeu-se muito bem quais resultados de curto-prazo podem ser alcançados com a instituição de um fundo soberano para a administração das receitas petrolíferas. Um fundo pode, de fato, simultaneamente ajudar a poupar receitas, oferecer fonte de recursos a projetos sociais e mitigar flutuações de renda no orçamento e na economia interna. Contudo, sem se compreender o seu verdadeiro papel à consecução dos objetivos de desenvolvimento de longo-prazo do país, seu sucesso enquanto instituição estará largamente ameaçado.

Como se mostrou no segundo capítulo, os fundos soberanos do México e da Venezuela não lograram alcançar o mesmo sucesso do fundo norueguês. Faltou à população e à comunidade política compreenderem em que contexto o FEIP e o FIEM coadunavam-se com um projeto de desenvolvimento nacional de longo prazo. Ora, se esse projeto de desenvolvimento pauta-se na expansão dos investimentos em projetos sociais e de infraestrutura, então que sentido faz a manutenção de um fundo acumulador de receitas?

Na Noruega, concluiu-se que o uso das receitas petrolíferas causaria disfunções indesejáveis ao abalar uma estrutura social e econômica já satisfatoriamente coesa, e, por isso, o fundo soberano norueguês pautou-se na acumulação de receitas com o objetivo de proteger os setores tradicionais da economia. A sociedade e os representantes políticos mexicanos e venezuelanos, contudo, não viram qualquer mérito em se proteger o *status quo* quando as receitas do petróleo pareciam possibilitar que se acelerasse o crescimento econômico do país e que se propiciassem melhores condições de vida a grande parte dos cidadãos (e isso sem que se perturbassem as preferências tributárias das classes mais ricas). As regras que estipulam a neutralização de receitas petrolíferas parecem, na verdade, apenas obstaculizar a consecução desses nobres desígnios.

social brasileiro trilhe o mesmo tortuoso caminho não do FIEM venezuelano ó que nunca efetivamente saiu do papel ó, mas do FEIP mexicano ó marcado por sucessivas alterações da legislação para possibilitar o emprego imediato das receitas petrolíferas no lugar de sua neutralização. Já se percebe no Brasil uma clara tendência à financeirização das receitas do pré-sal. A se continuar assim, as principais regras de entrada e retirada de recursos do Fundo Social serão certamente colocadas em xeque. A regra de se sacar apenas o montante equivalente ao retorno sobre o capital do fundo (artigo 51 da Lei nº 12.351, de 2010) provavelmente será preterida em favor da exceção que permite o uso do próprio capital para o financiamento dos projetos de desenvolvimento (parágrafo único do artigo 51 da Lei nº 12.351, de 2010). E em vez de se direcionarem os recursos preferencialmente a ativos financeiros no exterior, provavelmente se dará preferência a investimentos locais (parágrafo único do artigo 50 da Lei nº 12.351, de 2010). Acontece que nem a teoria e nem a prática indicam que essa utilização massiva e imediata de receitas petrolíferas na economia doméstica possa fundar um consistente projeto de desenvolvimento nacional.

Como se argumentou no primeiro capítulo, um regime democrático só se desenvolve plenamente caso dependa da extração de receitas geradas por seus próprios cidadãos. O fato de que o preço do petróleo é determinado pelo mercado internacional, de que sua demanda é praticamente inelástica e de que o petróleo é um recurso natural finito e irregularmente distribuído sobre o território mundial faz com que a capacidade do governo de extrair receitas do setor praticamente independa da sua produtividade. Deste modo, o montante de receitas públicas gerada pelo setor petrolífero não guarda uma significativa correlação com sua participação na economia nacional e, assim, não está associado ao interesse de qualquer classe social em específico. Tal fato permite que os conflitos por redistribuição que caracterizaram os processos de transição e consolidação democrática sejam substituídos por uma generalizada corrida política pela repartição e distribuição de receitas petrolíferas.

Essa generalização de um comportamento tipicamente rentista acaba afetando o interesse dos cidadãos em tornarem-se empreendedores e praticamente impede que o Estado se fortaleça institucionalmente. O ambiente político deixa de funcionar como o intermediador de forças sociais e econômicas para assumir um papel prioritariamente alocativo. E o problema maior é que com essa supressão dos conflitos de classe por redistribuição, o Estado também perde as ferramentas necessárias a guiar sua política de gastos e investimentos com vistas ao desenvolvimento nacional. Sem precisar desenvolver

recadar receitas fiscais ou desenvolver políticas públicas que favoreçam a acumulação privada e permitam uma maior arrecadação, o Estado deixa de contar com os instrumentos necessários a impulsionar um desenvolvimento econômico e social de longo prazo.

Bresser-Pereira demonstrou a importância de que o Brasil adote um projeto de desenvolvimento pautado na promoção do setor industrial. Não voltado ao mercado interno, como propunha a teoria desenvolvimentista que influenciou por um longo período do século passado a política econômica latino-americana. O que o autor propõe é o fomento de um setor industrial voltado ao mercado de exportação, que estando exposto a um alto grau de concorrência, será capaz de gerar novas tecnologias e expandir o capital físico e humano do país. O papel do Estado na consecução desse projeto não se resume à mera proteção dos direitos de propriedade e à garantia da força executória dos contratos, mas sim à criação de condições favoráveis ao empreendedorismo e ao investimento privado. Isso quer dizer que o Estado deverá investir em algumas indústrias estratégicas, mas não deverá contar apenas com sua capacidade de investimento. Também o setor privado nacional, que possui recursos e habilidade gerencial suficientes para assumir tal responsabilidade, deverá participar ativamente desse processo de geração de riqueza. Para tanto, será preciso que Estado adote uma política econômica que garanta o controle da inflação e ao mesmo tempo mantenha a taxa de câmbio em níveis competitivos. E, além do mais, será preciso garantir um ambiente institucional que premie atividades produtivas no lugar de esforços meramente rentistas.⁵⁹⁰

A adoção do modelo de partilha, se entendida não pela sua capacidade de gerar mais receitas, mas por sua capacidade de gerar maiores encadeamentos industriais, sinaliza a subsunção do novo marco regulatório ao projeto de desenvolvimento nacional proposto por Bresser-Pereira. E no que tange à administração das receitas petrolíferas, sua neutralização por meio da lógica de acumulação financeira, prevista nas regras do Fundo Social, parece ser a única resposta institucional condizente com a execução desse exato projeto. Nem mesmo a utilização das receitas petrolíferas para financiar investimentos em infraestrutura, tal como sugerido por Jeffrey D. Sachs, seria uma alternativa viável. Essa estratégia serve melhor a países com um grau de desenvolvimento muito baixo, que ainda precisam passar pelas primeiras fases de industrialização e acumulação de rendas. O Brasil, pelo contrário, possui uma economia consideravelmente diversificada e um sistema tributário

⁵⁹⁰ Luiz Carlos BRESSER-PEREIRA. *Developing Brazil: Overcoming the Washington Consensus*. Lynne Rienner Publishers, 2009, p. 246 a 264.

ibos capazes de encarregar-se pela viabilização de investimentos no país. O que falta, isso sim, é adequar o ambiente institucional com esse propósito de incentivar a indústria nacional; a substituição de receitas tributárias por receitas do petróleo apenas retardará esse processo de aperfeiçoamento político pelo qual ainda precisamos passar.

A prevalência do objetivo de acumulação do Fundo Social parece ser a única forma de resguardar o país dos perigos de um rentismo exacerbado e de gastos públicos ineficientes. A financeirização das receitas do petróleo, que adviria de outras soluções institucionais, esmorece os necessários e profícuos embates políticos entre produção *versus* rentismo e entre aumento de arrecadação *versus* eficiência de gastos. Tais embates só existem enquanto houverem na sociedade interesses contrapostos acerca do volume de receitas e dispêndios públicos. O desenvolvimento, como observou Bresser-Pereira, depende de uma aliança informal entre as diferentes classes sociais, aliança esta que se fundamenta na complexa relação entre solidariedade e conflito.⁵⁹¹ Nesse contexto, a tributação revela-se como a instituição mais bem capacitada a resolver, sem eliminar, essa importante tensão entre classes, que é o substrato essencial de um regime genuinamente democrático.

Em suma, a descoberta das reservas de petróleo do pré-sal deve ser encarada como uma excelente oportunidade ao amplo desdobramento de um setor industrial doméstico complexo, que envolve alta tecnologia e expertise gerencial. Já no que diz respeito às receitas advindas de sua exploração, estas, pelo contrário, demandam uma constante vigília a fim de que não prejudiquem um consistente e responsável projeto de desenvolvimento nacional.

⁵⁹¹ *Ibidem*, p. 261.

ACEMOGLU, Daron & ROBINSON, James. *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*. Cambridge University Press, 2009.

ACEMOGLU, Daron & ROBINSON, James. Why did the West Extend the Franchise? Democracy, Inequality, and Growth in Historical Perspective. *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 115, 2000, p. 1167-1199.

ACEMOGLU, Daron & ROBINSON, James. *Why Nations Fail: the origins of power, prosperity, and poverty*. Crown Business, 2012.

ACEMOGLU, Daron. Reward structures and the allocation of talent. In: *European Economic Review*, Vol. 39, 1995, p. 17-33.

ADELMAN, Morris. Politics, Economics and World Oil. *The American Economic Review*, Vol. 64, n. 2, p. 58-67, 1974

AFONSO, José Roberto e CASTRO, Kleber Pacheco de. Tributação do Setor de Petróleo: Evolução e Perspectivas Disponível em: http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/biblioteca/arquivos/100616-ESAF-Tributacao_Petroleo.pdf, acesso em 22 de fevereiro de 2013.

AHMAD, Ehtisham & MOTTU, Eric. Oil Revenue Assignments: Country Experiences and Issues. In: J.M. DAVIS, R. OSSOWSKI & A. FEDELINO (Org.). *Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil-Producing Countries*. International Monetary Fund, 2003.

AHRARI, Mohammed. OAPEC and authoritative allocation of oil: an analysis of the Arab oil embargo. In: *Studies in Comparative International Development*, Vol. 14, 1, 1979, p. 9-21.

AIDT, Toke & ETEROVIC, Dalibor. Political competition, electoral participation and public finance in 20 century Latin America. *European Journal of Political Economy*, Volume 27, 2011, p. 181-200.

AIDT, Toke & JENSEN, Peter. *Tax Structure, Size of Government, and Extension of the Voting Franchise in Western Europe, 1860-1938*, 2008, p. 1- 41.

ALMOND, Gabriel A. & VERBA, Sidney. *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Sage Publications, 1989.

ALMOND, Gabriel. Review of Social Origins of Dictatorship and democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World. *The American Political Science Review*, Vol. 61, 1967.

APONTE, Carlos. El gasto público social durante los períodos presidenciales de Hugo Chávez: 1999-2009. *Cuadernos de Cendes*. Año 27, nº 73, 2010, p. 48.

CHADO, Giovani & SCHAEFFER, Roberto. Estimativa da Contribuição do Setor Petróleo ao PIB Brasileiro: 1955 a 2004. Disponível em: www.portalabpg.org.br/PDPetro/3/trabalhos/IBP0315_05.pdf, acesso em 22 de fevereiro de 2013.

AUTY, Richard. Industrial Policy Reform in Six Large Newly Industrializing Countries: The Resource Curse Thesis. In: *World Development*, Vol. 22, nº 1, p. 11 a 26, 1994.

BACON, Robert & TORDO, Silvana. *Experiences with Oil Funds: Institutional and Financial Aspects*. Washington: The World Bank, 2006.

BAENA, César. The Internationalization strategy of PDVSA: a policy-making analysis. In: <http://www.ceri-sciences-po.org/archive/novemb99/baena.pdf>, acesso em 8 de outubro de 2012.

BALAND, Jean-Marie & FRANCOIS, Patrick. Rent-seeking and resource booms. *Journal of Development Economics*. Vol. 61, 2000.

BALDING, Christopher. *Sovereign Wealth Funds: The New Intersection of Money and Politics*. Oxford University Press, 2012.

Banco Central de Venezuela. Fondo para la estabilización Macroeconômica. Síntesis anual de los movimientos del FEM. Disponível em: www.bcv.org.ve/fem/fem.asp, acesso em 20 de novembro de 2012.

BAUMOL. William. Entrepreneurship: Productive, Unproductive and Destructive. *The Journal of Political Economy*. Volume 98, 1990, p. 893-921.

BEBLAWI, Hazem & LUCIANI, Giacomo. *The Rentier State*. London Croom Helm, 1987.

BEBLAWI, Hazem. The Rentier State in the Arab World. In: LUCIANI, Giacomo. *The Arab State*. University of California Press, 1990, p. 85 a 98.

BERCOVICI, Gilberto. A Constituição Dirigente e a Constitucionalização de Tudo (ou do Nada). In: Cláudio Pereira de Souza Neto; Daniel Sarmento. (Org.). *A Constitucionalização do Direito: Fundamentos Teóricos e Aplicações Específicas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 167-175.

BERCOVICI, Gilberto. As Possibilidades de uma Teoria do Estado. In: Martonio Mont'Alverne Barreto Lima; Paulo Antônio de Menezes Albuquerque. (Org.). *Democracia, Direito e Política: Estudos Internacionais em Homenagem a Friedrich Müller*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2006, p. 325-343.

BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades Regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003.

BERCOVICI, Gilberto. *Direito Econômico do Petróleo e dos Recursos Minerais*. São Paulo: Editora Quartier Latin, 2011.

BERCOVICI, Gilberto. Estado Intervencionista e Constituição Social no Brasil: O Silêncio Ensurdecedor de um Diálogo entre Ausentes. In: Cláudio Pereira de Souza Neto; Daniel

(Org.). *Vinte Anos da Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 725-738.

BERCOVICI, Gilberto. O Impasse da Democracia Representativa. In: Fernando Luiz Ximenes Rocha; Filomeno Moraes. (Org.). *Direito Constitucional Contemporâneo: Estudos em Homenagem ao Professor Paulo Bonavides*. Belo Horizonte: Del Rey, 2005, p. 281-303.

BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, L. F. . A Constituição Dirigente Invertida: A Blindagem da Constituição Financeira e a Agonia da Constituição Econômica. In: Jacinto Nelson de Miranda Coutinho; José Luis Bolzan de Moraes; Lenio Luiz Streck. (Org.). *Estudos Constitucionais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 121-136.

BETANCOURT, Rómulo. *Venezuela: Oil and Politics*. Boston, Houghton Mifflin Company, 1979.

BETANCOURT, Rómulo. *Venezuela's Oil*. George Allen & Unwin Publishers, 1978.

BJERTKHOLT Olav; LORENTSEN, Lorents & STROM, Steinar. Using the Oil and Gas Revenues: The Norwegian Case. *Artikler Fra Statistisk Stentralbyra* nº 133. Oslo, 1982, p. 172 a 183.

BLUM, Roberto. The Weight of the Past, *Journal of Democracy*, Vol. 8, N. 4, p. 28-42, 1997.

BOUÉ, Juan Carlos. La industria petrolera en México y Venezuela: situación actual y perspectivas para el fin del siglo. In: *Foro Internacional*, V. 35, 1995, p. 77-115.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos & MARCONI, Nelson. Existe Doença Holandesa no Brasil? In: *Doença Holandesa e Indústria*. Editora FGV, 2010.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Developing Brazil: Overcoming the Washington Consensus*. Lynne Rienner Publishers, 2009.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Populismo Econômico*. São Paulo: Editora Nobel, 1991.

BROSIO, Giorgio. Oil Revenue and Fiscal Federalism. In: J.M. DAVIS, R. OSSOWSKI & A. FEDELINO (Org.). *Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil-Producing Countries*. International Monetary Fund, 2003.

BROWN, Jonathan C. Jersey Standard and Latin American Oil Production, In: John D. WIRTH (Org.) *Latin American Oil Companies and the Politics of Energy*, University of Nebraska Press, 1985.

BROWN, Jonathan C. *Oil and Revolution in México*, University of California Press, 1993.

BUENO, Gerardo. Oil and development plans of the late seventies. In: WIONCZEK, Miguel & MALLAKH, Ragaei. *Mexico's Energy Resource*. Boulder: Westview Press, 1985.

and fiscal sociology. In: *Annual Review of Sociology*, Vol. 13, 1993.

CARDOSO, Fernando Henrique & FALETTTO, Enzo. *Dependência e Desenvolvimento na América Latina: Ensaio de Interpretação Sociológica*. Editora Civilização Brasileira, 2004.

Carlos SALINAS & Anselmo dos SANTOS. Caminos divergentes para el desarrollo: Brasil y México. In: *Boletín Internacional de Investigación Sindical*, Vol. 3, 2011.

Carolyn WEBBER & Aaron WILDAVSKY. *A History of Taxation and Expenditure in the Western World*. Nova Iorque: Simon and Schuster, 1986.

Chamada Pública BNDES FEP nº 01/2011. Estudos sobre o Ambiente Tributário no Setor de Petróleo e Gás. Disponível em http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/produtos/download/chamada_publica_FEPPros0111_apresResultado.pdf, acesso em 28 de fevereiro de 2013.

CHAUDHRY, Kiren Aziz. Economic Liberalization and the Lineages of the Rentier State. *Comparative Politics*, Vol. 27, 1994.

COLLIER, Paul. The coming scramble for Africa's resources needs a new rulebook. *Europe's World*, Spring 2011.

CORDEN, W. Max & NEARY, J. Peter. Booming Sector and De-Industrialization in a Small Open Economy. *The Economic Journal*, Vol. 92, 1982, p. 825 a 848

CORDEN, W. Max. Booming Sector and Dutch Disease Economics: Survey and Consolidation. *Oxford Economic Papers*, Vol. 36, Oxford University Press, 1984, p. 359 a 380.

CORDOVA, Arnaldo. La ideologia de la Revolucion Mexicana: La formacción del nuevo régimen (1973), Ediciones Era, 2003.

CORONEL, Gustavo. *The Nationalization of the Venezuelan Oil Industry. From Technocratic Success to Political Failure*. Lexington Books, 1983.

CORRALES, Javier & PENFOLD, Michael. *Dragon in the Tropics: Hugo Chávez and the Political Economy of Revolution in Venezuela*. Washington: Brookings Institution Press, 2010.

COSTA, Maria D^a Assunção. Comentários à Lei do Petróleo. 2a Ed. São Paulo: Editora Atlas, 2009, p. 27.

CYSNE, Rubens Penha & SOBREIRA, Rogério (Coord.). Ajustes fiscais: experiências recentes de países selecionados. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

DAM, Kenneth. *Oil Resources: Who Gets What How?* Chicago: The University of Chicago Press, 1976.

Barrington Moore's American Civil War. *Political Power and Social Theory*, Vol. 19, 2008, p. 39 a 82.

DI JOHN, Jonathan. *From Windfall to Curse?: Oil and Industrialization in Venezuela, 1920 to the Present*. The Pennsylvania State University Press, 2009.

DIAMOND, Larry. *Developing Democracy: Toward Consolidation*. The John Hopkins University Press, 1999.

Diário da Câmara dos Deputados, Ano LXV, nº 19, 25 de fevereiro de 2010.

DUNNING, Thad. *Crude Democracy: Natural Resource Wealth and Political Regimes*. Cambridge University Press, 2008.

DURÁN, Esperanza. Pemex: The Trajectory of a National Oil Policy, In: John D. WIRTH (Org.) *Latin American Oil Companies and the Politics of Energy*, University of Nebraska Press, 1985.

DWORKIN, Ronald. *Freedom's Law: The Moral Reading of the Constitution*. Cambridge: Harvard University Press, 1994.

E.M.I. nº 119 ó MF/MME/MP/MDIC/CCIVIL, de 31 de agosto de 2009.

E.M.I. nº 38 ó MME/MF/MDIC/MP/CCIVIL, de 31 de agosto de 2009.

EIGEN, Peter. Fighting Corruption in a Global Economy: Transparency Initiatives in the Oil and Gas Industry. *Houston Journal of International Law*, Volume 28, 2007, p. 327 a 354.

EKELI, Thomas e SY, Amadou. The Economics of Sovereign Wealth Funds: Lessons from Norway. In: *Beyond the Curse. Policies to Harness the Power of Natural Resources*. Washington: The international Monetary Fund, 2011.

ENGEN, Ole Andreas; LAGHELLE, Oluf & BRATVOLD, Reidar. Is Norway Really Norway? In: Brenda SCHAFFER & Taleh ZIYADOV (ed.) *Beyond the Resource Curse*. University of Pennsylvania Press, 2012, p. 266 e 267.

ENRÍQUEZ, Maria Amélia Rodrigues da Silva. *Maldição ou Dádiva? Os dilemas do desenvolvimento sustentável a partir de uma base mineira*. Tese de Doutorado apresentada ao Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, 2007.

EVANS, Peter. *Dependent Development: The Alliance of Multinational, State, and Local Capital in Brazil*. Princeton University Press, 1979

EVERHART, Stephen. Management of Oil Windfalls in Mexico: Historical Experience and Policy Options. World Bank: Mexico Country Management Unit and International Finance Corporation, 2001.

FELTENSTEIN, Andrew. Oil Prices and Rural Migration: The Dutch Disease Goes South. In: *Journal of International Money and Finance*. Vol. 11, nº 3, p. 273 a 291, 1992.

re and the Preconditions for Democracy. *British Journal of Political Science*, 1972, p. 21 a 46.

FRANKEL, Jeffrey. The Natural Resource Curse: A Survey. In: Brenda SCHAFFER & Taleh ZIYADOV (ed.) *Beyond the Resource Curse*. University of Pennsylvania Press, 2012.

FREITAS, Paulo Springer de. Rendas do Petróleo, Questão Federativa e Instituição do Fundo Soberano. *Textos para Discussão n° 53*. Centro de Estudos da Consultoria do Senado Federal, 2009.

FUKUYAMA, Francis. Samuel Huntington's Legacy: Why his works on world order -- political and otherwise -- are still relevant today. *Foreign Policy*, 5 de janeiro de 2011.

FURTADO, Celso. *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

FURTADO, Celso. Notas sobre a economia venezuelana e suas perspectivas atuais. In: *Ensaio sobre a Venezuela: Subdesenvolvimento com abundância de divisas*. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2008.

GIL DÍAZ, Francisco. The Origins of Mexico 1994 Financial Crisis. *Cato Journal*, V. 17, 1998.

GOBETTI, Sérgio Wulff. Federalismo e rendas petrolíferas no Brasil e no mundo. In: Rosélia PIQUET. *Mar de Riquezas, Terras de Contrastes: O Petróleo no Brasil*. Rio de Janeiro: Mauá e Faperj Editoras, 2011.

GOBETTI, Sérgio Wulff. Investimentos Públicos, Estatais e Política Fiscal: os Desafios do Pré-Sal. VI Prêmio DEST de Monografias, Tema: *Empresas Estatais, Desenvolvimento e Políticas Públicas no Brasil*. 2010.

GOBETTI, Sérgio Wulff. Política Fiscal e Pré-Sal: como gerir as rendas do petróleo e sustentar o equilíbrio macrofiscal do país. *Finanças Públicas. XIV Prêmio do Tesouro Nacional*, 2009.

GÓMEZ, Eduardo & SALDAÑA, Victor Hernández. Origen y Operación del Fideicomiso para la Infraestructura de los Estados (FIES). Disponível em: <http://www.indetec.gob.mx/News/files/FIES.asp>, acesso em 5 de dezembro de 2012.

GORDON, Richard & STENVOLL, Thomas. Statoil: a Study in Political Entrepreneurship. *Case Study Series: The Changing Role of National Oil Companies in International Energy Markets*. The James A. Baker III Institute for Public Policy. Rice University, Março, 2007.

GRANITZ, Elizabeth & KLEIN, Benjamin. Monopolization by Raising Rival's Costs: The Standard Oil Case, *Journal of Law and Economics*, Vol. 39, N. 1, p. 1-47, abr./1996.

GRAYSON, George. *The Politics of Mexican Oil*. University of Pittsburgh Press, 1980.

GRIFFITH-JONES, Stephany & OCAMPO, José Antonio. The Rationale for Sovereign Wealth Funds from a Development Perspective. In: BOLTON, Patrick; SAMAMA,

Sovereign Wealth Funds and Long-Term Investments.

Columbia University Press, 2012.

GUERRA, José. Estado y Finanzas Públicas de Venezuela. In: *Nueva Economía*, V. 27, junho de 2008.

GUTIÉRREZ, Roberto. Los costos ex post de la reforma energética: una evaluación anticipada del sexenio de Felipe Calderón In: *Revista Análisis Económico*, Vol. 26, n. 63, 2011, p. 215-245.

HABER, Stephen; MAURER; Noel & RAZO; Armando. When Institutions Don't Matter: The Rise and Decline of the Mexican Oil Industry. In: <http://www.stanford.edu/class/polisci313/papers/Haber-RazoFeb25.pdf> Acesso em: 28 de setembro de 2012.

HALVORSEN, Knut & STJERNO, Steiner. *Work, Oil and Welfare: The Welfare State in Norway*. Oslo: Universitetsforlaget, 2008.

HAMMER, Ulf. Access to resources on the Norwegian continental shelf. *Scandinavian Institute of Maritime Law*, Universidade de Oslo, 2010.

HANNESSON, Rögnvaldur. *Investing for Sustainability: The Management of Mineral Wealth*. Springer, 2001.

HARTLEY, Peter & MEDLOCK, Kenneth. The Revenue Efficiency of Pemex: a Comparative Approach. In: *The Future of Oil in Mexico*, The James A. Baker III Institute for Public Policy of Rice University. 2011.

HELLER, Patrick R. Angola's Sonangol: dexterous right hand of the state. In: VICTOR, David; HULTS, David & THURBER, Mark. *Oil and Governance: State-owned Enterprises and the World Energy Supply*. Cambridge University Press, 2012.

HELLINGER, Daniel. Understanding Venezuela's Crisis: Dutch Diseases, Money Doctors, and Magicians. In: *Latin American Perspectives*, Vol. 27, nº 1, 2000, p. 105 a 119.

HERNADEZ, Roberto César. Petróleo, propietarios y especuladores em las regiones del Golfo de México (1900-1926). Disponível em http://www.estudioshistoricos.inah.gob.mx/revistaHistorias/wp-content/uploads/historias_45_85-100.pdf, Acesso em 12 de setembro de 2012.

HERZOG, Jesús Silva. *Breve Historia de la Revolución Mexicana*. Fondo de Cultura Económica, 2005.

HIDY, Ralph & HIDY, Muriel, *The History of Standard Oil Company (New Jersey): Pioneering in Big Business 1882-1911*. New York: Harper & Brothers, p. 3-76, 1955.

HIRSCHMAN, Albert O. *The Strategy of Economic Development*. New Haven: Yale University Press, 1958.

HODGES, Tony. *Angola: Anatomy of an Oil State*. Bloomington: Indiana University Press, 2004

IN; Cass. *The Cost of Rights: Why Liberty Depends on Taxes*. W.W. Norton Company, 2000.

HOTELLING, Harold, The Economics of Exhaustible Resource. *Journal of Political Economy*, Vol. 39, N. 2, p. 137-175, 1931

HUDSON, Michael. What Does Norway Get Out Of Its Oil Fund, if Not More Strategic Infrastructure Investment? *Levy Economics Institute of Bard College*, 2011, p. 1 a 29.

HULTS, David. Petróleos de Venezuela, S.A. (PDVSA): from independence to subservience. In.: VICTOR, David; HULTS, David & THURBER, Mark. *Oil and Governance: State-owned Enterprises and the World Energy Supply*. Cambridge University Press, 2012.

HUNTINGTON, Samuel. *Political Order in Changing Societies*. 7ª ed. New Haven: Yale University Press, 1973 (1968).

HUNTINGTON, Samuel. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. University of Oklahoma Press, 1991.

HYDE, James N. HYDE. Permanent Sovereignty over Natural Wealth and Resources. In: *The American Journal of International Law*, V. 50, N. 4, 1956, p. 854-867.

INGLEHART, Ronald. *Culture Shift in Advanced Industrial Society*. Princeton University Press, 1990.

JACQUES, Carlos; CHAVES, Francisco Eduardo Carrilho; VIEGAS, Paulo Roberto Alonso & FREITAS, Paulo Springer de. Avaliação da Proposta para o Marco Regulatório do Pré-Sal. *Textos para Discussão n° 64*. Centro de Estudos da Consultoria do Senado Federal, 2009.

JOHNSON, Matthew. The Political Logic of Rentier Insurance: The Resource Curse, Institutional Strength, and Resource Stabilization Funds in Chile and Venezuela. Tese de mestrado defendida na Universidade do Texas em dezembro de 2010, p. 25. Disponível em <http://repositories.lib.utexas.edu/handle/2152/ETD-UT-2010-12-2256>, acesso em 20 de novembro de 2012.

JUHASZ, Antonia. A Tirania do Petróleo: A mais poderosa indústria do mundo e o que pode ser feito para detê-la. Tradução de Carlo Szlak. São Paulo: Ediouro, 2009.

KARL, Terry Lynn. *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States*. University of California Press, 1997.

KAUFMAN, Burton. Oil and Antitrust: The Oil Cartel Case and the Cold War, *The Business History Review*, Vol. 51, N.1, p. 35-56, 1977.

KELBERT, Fabiana. Reserva do possível e a efetividade dos direitos sociais no direito brasileiro. 1. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

KELLOGG, Frederic R. The Mexican Oil Situation. In: *The Journal of International Relations*, Vol. 11, n.2, out./1920.

Wigestrand and Tonnag, 2002.

dução de R.E. Gooderham). *Norwegian Oil History*.

KOLSTAD, Ivar & SOREIDE, Tina. Corruption in natural resource management: Implications for policy makers. In: *Resources Policy*. Vol. 34, 2009.

KOLSTAD, Ivar & WIIG, Arne. Is Transparency the Key to Reducing Corruption in Resource-Rich Countries? *World Development*, Volume 37, 3, 2009.

KORNBLITH, Miriam. Legitimacy and the Reform Agenda in Venezuela. In: *Reinventing legitimacy: democracy and political change in Venezuela*. Westport: Greenwood Press, 1998.

KRUEGER, Anne O. The Political Economy of the Rent-Seeking Society. *American Economic Review*. Vol. 64, 1974.

LAM, Ricky & WANTCHEKON, Leonard. Political Dutch Disease. Disponível em: <http://www.nyu.edu/gsas/dept/politics/faculty/wantchekon/research/lr-04-10.pdf>, acesso em 18 de dezembro de 2012.

LANE, Philip & TORNELL, Aaron. Power, Growth, and the Voracity Effect. In: *Journal of Economic Growth*, 1996, p. 213-241

LANE, Philip & TORNELL, Aaron. The Voracity Effect. In: *American Economic Review*, 1999, p. 22-46.

LAPALOMBARA, Joseph. Political Power and Political Development: Review of Political Order in Changing Societies, by Samuel P. Huntington. *The Yale Law Journal*. Vol. 78, 1969.

LEIBENSTEIN, Harvey. Entrepreneurship and Development. *American Economic Review*. Volume 58, 1968, p. 72-83.

LEITE, Carlos & WEIDMANN, Jens. Does mother nature corrupt? Natural resources, corruption and economic growth. IMF Working Paper WP/99/85, 1999, p. 1-34

LEROY, Marc. *Taxation, the state and society: the fiscal sociology of interventionist democracy*. Brussels: Peter Lang, 2011.

LIEUWIN, Edwin. The Politics of Energy in Venezuela. In: John D. WIRTH (Org.) *Latin American Oil Companies and the Politics of Energy*, University of Nebraska Press, 1985.

LIMA, Haroldo. *Petróleo no Brasil: A Situação, o Modelo e a Política Atual*. Editora Synergia, 2009.

LINDQVIST, Erik & OSTLING, Robert. Political Polarization and the Size of Government, *IFN Working Paper*, n° 749, 2008, p. 1-46.

LIPSET, Seymour Martin. *Political Man: The Social Bases of Politics*. The John Hopkins University Press, 1981.

ssatisfaction and political trust in Norway: A resource curse? In: *West European Politics*, Vol. 28, 2006, p. 834 a 851.

LOBO, Rogério Leite. *Federalismo fiscal brasileiro: discriminação das rendas tributárias e centralidade normativa*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

LOONEY, Robert. The Mexican Oil Syndrome: Current Vulnerability and Longer-Term Viability, *OPEC Review*, 1985.

LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. *O colapso das finanças estaduais e a crise da federação*. São Paulo: UNESP-UNICAMP, 2002.

LOSS, Giovani. *Dutch Disease e os Fundos Soberanos de Petróleo e Gás*. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Direito do Petróleo e Outras Fontes de Energia*. Rio de Janeiro, Editora Lumen Juris, 2011.

LOUREIRO, Gustavo. *Participações Governamentais na Indústria do Petróleo*. Editora Sérgio Antônio Fabris, 2012.

LUCIANI, Giacomo. The Oil Rent, the Fiscal Crisis of the State and Democratization. In: SALAMÉ, Ghassan. *Democracy without Democrats? The Renewal of Politics in the Muslim World*. Londres: I.B. Tauris, 1996, p. 130 a 155.

LUSTIG, Nora. Mexico in Crisis, the U.S. to the Rescue: The Financial Assistance Packages of 1982 and 1995. *UCLA International Law and Foreign Affairs*, v. 67, 1997/1998.

MAGAR, Eric & ROMERO, Vidal. MÉXICO: Reformas pese a un gobierno dividido. In: *Revista de ciencia política (Santiago)*, Vol. 28, n.1, 2008, p. 265-285.

MALLAKH, Ragael El; NORENG, Oysten & POULSON, Barry. *Petroleum and Economic Development: The Cases of Mexico and Norway*. LexingtonBooks, 1984.

MALUEG, David & SOLOW, John. Monopoly Production of Durable Exhaustible Resources. *Economia: New Series*, Vol. 57, N. 225, p. 29-47, 1990

MARTIN, Issac William; MEHROTRA, Ajay & PRASAD, Monica. The thunder of History: The Origins and Development of the New Fiscal Sociology. In: *The new fiscal sociology: taxation in comparative and historical perspective*. Cambridge University Press, 2009.

MCPHERSON, Charles & MACSERRAIGH, Stephen. Corruption in the Petroleum Sector. In: *The Many Faces of Corruption: Tracking Vulnerabilities at the Sector Level*. Editado por Edgardo Campos and Sanjay Pradhan, 2007, p. 191-220.

MELTZER, Allan & RICHARD, Scott. A Rational Theory of the Size of Government. *Journal of Political Economy*, Vol. 89, 1981.

MENDONÇA, Eduardo. Da faculdade de gastar ao dever de agir: o esvaziamento contramajoritário de políticas públicas. In: SARLET, Ingo & TIMM, Luciano. *Direitos fundamentais, orçamento e o Reserva do Possível*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del Año 2000, publicado no Diário Oficial de 31 de dezembro de 1999, art. 35, alínea öö.

México, Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del Año 2001, publicado no Diário Oficial de 30 de dezembro de 2000, art. 31, alínea öö.

México, Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del Año 2002, publicado no Diário Oficial de 1º de janeiro de 2002, art. 19, alínea öö.

México, Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del Año 2003, publicado no Diário Oficial de 30 de dezembro de 2002, art. 21, alínea öö.

México, Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del Año 2004, publicado no Diário Oficial de 31 de dezembro de 2003, art. 31, alínea öö.

México, Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del Año 2005, publicado no Diário Oficial de 20 de dezembro de 2004, art. 21, alínea öö e México, Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del Año 2006, publicado no Diário Oficial de 22 de dezembro de 2005, art. 25, I, alínea öö.

México, Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, publicada no Diário Oficial de 31 de dezembro de 1976, art. 25.

México, Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, publicada no Diário Oficial de 30 de março de 2006, art. 19, inciso I.

MEYER, Lorenzo. *Mexico and the United States in the oil controversy, 1917-1942*, University of Texas Press, 1977.

MOMMER, Bernard. *El mito de la orimulsión - la valorización del crudo extrapesado de la Faja Petrolífera del Orinoco*. Venezuela: Ministério de Energia e Minas, 2004.

MOMMER, Bernard. *Global Oil and the Nation State*. Oxford: Oxford University Press for the Oxford Institute for Energy Studies, 2002.

MOMMER, Bernard. Subversive Oil. In: Steve ELLNER & Daniel HELLINGER. *Venezuelan Politics in the Chávez Era: Class, Polarization, and Conflict*. Londres: Lynne Rienner Publishers, 2003.

MOMMER, Bernard. The New Governance of Venezuelan Oil. In: *Oxford Institute for Energy Studies*, 1998.

MONTEIRO, Joana. A Riqueza Mineral e o Passaporte para o Futuro? Reflexões a partir do uso recente dos royalties de petróleo pelos municípios brasileiros. In: CASTELAR, Armando & VELOSO, Fernando (Org). *Rio de Janeiro: Um Estado em Transição*, Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

MOORE, JR., Barrington. *Political Power and Social Theory*. Harper and Row, 1965.

MOORE, JR., Barrington. *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*. Beacon Press, 1993 (1966).

Formation, and the Quality of Governance in Developing Countries. In: *International Political Science Review*, Vol. 25, n° 3, 2004, p. 297-319.

MORENO, Rocio. *La importancia del Fondo de Estabilización de Ingresos Petroleros*. México: Fundar Centro de Análisis e Investigación, 2004.

MOUFFE, Chantal. Deliberative Democracy or Agonistic Pluralism? In: *Political Science Series*, Vol. 72, disponível em http://www.ihs.ac.at/publications/pol/pw_72.pdf, acesso em 15 de novembro de 2010.

MUGHRABY, Muhamad. *Permanent Sovereignty over Oil Resources: A Study of Middle East Oil Concessions and Legal Change*. Beirute: The Middle East Research and Publishing Center, 1966.

MUNCK, Gerardo & SNYDER, Richard. *Passion, Craft and Methods in Comparative Politics*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2007.

MUSGRAVE, Richard. Schumpeter's crisis of the tax state: an essay in fiscal sociology. *Journal of Evolutionary Economics*. Vol. 2, 1992.

NAZARETH, Paula Alexandra Canas de Paiva. Descentralização e Federalismo Fiscal: Um Estudo de Caso dos Municípios do Rio de Janeiro. Disponível em <https://www.ie.eufrj.br>, acesso em 20 de junho de 2011.

NELSEN, Brent F. *The State Offshore: Petroleum, Politics, and State Intervention on the British and Norwegian Continental Shelves*. Nova Iorque: Praeger Publishers, 1991.

NORENG, Oystein. Energy Policy and prospects in Norway. In: *Annual Review of Energy*, Vol. 11, 1986.

Norges Bank Investment Management. Government Pension Fund Global Annual Report, 2001.

Norwegian Ministry of Finance. Parliamentary Report N° 24 (2006-2007), *On the Management of the Government Pension Fund in 2006*. Apresentado em 13 de abril de 2007.

Norwegian Ministry of Finance. Parliamentary Report N° 25 (1973-1974) *Petroleum Industry in Norwegian Society*, apresentado em 15 de fevereiro de 1974.

Norwegian Ministry of Finance. *The Government Pension Fund Global (GPFG)*. Disponível em http://www.regjeringen.no/pages/7772/FactSheet_year-end2011.pdf, acesso em 11 de novembro de 2012.

Norwegian Ministry of Petroleum and Energy. Parliamentary Report N° 40 (1982-1983) *Relating to the Perspectives in the Petroleum Activity in Coming Years*. Apresentado em 3 de dezembro de 1982.

Norwegian Ministry of Petroleum and Energy. Parliamentary Report N° 32 (1984-1985), *Concerning the Future of the Petroleum Activity*. Apresentado em 19 de outubro de 1984.

terminos de Intercambio y las Relaciones Centro-Periferia.
III. OSVALDO SUNKEL. *El Desarrollo desde Dentro: Un Enfoque Neoestructuralista para la America Latina*. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, 1995, p. 417-451.

OCAMPO, José Antonio. The Commodity Terms of Trade and their Strategic Implications for Development. In: Jomo Kwame SUNDARAM. *Economic Globalization, Hegemony and the Changing World Economy During the Long Twentieth Century*, Oxford University Press, 2013, p. 164-194.

OCDE: México. Temas Especiales - Mejorar los Ingresos Fiscales y Reforzar el Sistema Bancario. 1998-1999.

OECD. "Fiscal Reform for a stronger, fairer and cleaner Mexican economy". In: *Economic Surveys: Mexico 2011*, OECD Publishing.

OECD. "Strengthening public finances". In: *Economic Surveys: Mexico 2005*, OECD Publishing.

OECD. Centre for Tax Policy and Administration. Revenue Statistics 2012. OECD Publishing.

OKRUHLIK, Gwenn. Rentier Wealth, Unruly Law, and the Rise of Opposition: The Political Economy of Oil States. *Comparative Politics*, Vol. 31, 1999.

OLIVEIRA, Adilson de. Brazil's Petrobras: strategy and performance. In: VICTOR, David; HULTS, David & THURBER, Mark. *Oil and Governance: State-owned Enterprises and the World Energy Supply*. Cambridge University Press, 2012.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. 3ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

OLIVEIRA, Ricardo Soares de. *Oil and Politics in the Gulf of Guinea*. Nova Iorque: Columbia University Press, 2007.

OLSEN, Ana Carolina. *Direitos fundamentais sociais. Efetividade frente à reserva do possível*. Curitiba: Juruá, 2008.

ORTEGA, Guillermo y TOBÍAS, Nóbrega. La Agenda Venezuela: De uma tentativa heterodoxa a um ajuste ortodoxo parcial. *Nueva Economia*, Academia Nacional de Ciências Econômicas, Ano 5, nº 7.

PACHECO, Carlos Augusto Góes. O Impacto dos Royalties do Petróleo no Desenvolvimento Econômico dos Municípios da Região Norte Fluminense. Disponível em www.portalabpg.org.br/PDPetro/3/trabalhos/IBP0181_05.pdf, acesso em 22 de fevereiro de 2013.

Parecer do Plenário da Câmara às alterações feitas pelo Senado Federal no Projeto de Lei da Câmara nº 7, de 2010 (que substitui o Projeto de Lei nº 5.940, de 2009, encaminhado pelo Poder Executivo), proferido em 1º de dezembro de 2010.

Clientelism and Social Funds: Empirical Evidence from Chávez's *Misionero* Programs in Venezuela. *Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA)*, 2006, p.1-42.

PENFOLD-BECERRA, Michael. Clientelism and Social Funds: Evidence from Chávez Misiones. In: *Latin American Politics & Society*, Vol. 49, n. 4, 2007, p. 63 a 84.

PÉREZ PERDOMO, Rogelio. Corruption and Political Crisis. In: *Lessons of the Venezuelan Experience*. The John Hopkins University Press, 1995, p. 311-333.

PÉREZ, Juan José. El modelo de reparto ejecutivo de la renta en Venezuela (2003-2009). *Revista Geográfica Venezolana*. Vol. 52(1), 2011.

PHILIP, George. *Oil and Politics in Latin America: Nationalist Movements and State Companies*. Cambridge University Press, 1982.

PHILIP, George. The political constraints on economic policy in post-1982 Mexico: the case of Pemex. In: *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 18, n. 1, 1999.

PIGOU, Alfred. *The Economics of Welfare* (1928), New Jersey: Transaction Publishers, 2002.

PIQUET, Rosélia & TERRA, Denise. A roda da fortuna: a indústria do petróleo e seus efeitos multiplicadores no Brasil. In: *Mar de Riquezas, Terras de Contrastes: O Petróleo no Brasil*. Rio de Janeiro: Mauá e Faperj Editoras, 2011.

PRADO, Sérgio (Coord.). *Transferências intergovernamentais na federação brasileira*. Caderno Fórum Fiscal n. 6. Brasília: Forum Fiscal dos Estados Brasileiros ó FFEB.

PREBISCH, Raúl. *The Economic development of Latin America and its Principal Problems*. New York, United Nations Department of Economic Affairs, 1950.

PRESTON, Peter. *Development Theory: an introduction*. Blackwell Publishers, 1996, p. 153-159.

PRZEWORSKI, Adam & LIMONGI, Fernando. Modernization Theory: Theories and Facts. *World Politics*. Vol. 49, 1997.

PRZEWORSKI, Adam. *Democracy and the Limits of Self Government*. Cambridge University Press, 2010.

PRZEWORSKI, Adam; ALVAREZ, Michael; CHEIBUB, José Antonio & LIMONGI, Fernando. *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*. 8ª ed. Cambridge University Press, 2009.

QUIROZ, Juan Carlos & ROMERO, Jorge. *Recursos Naturales e Ingresos Fiscales em México: Retos Presupuestarios y Sector Energético*. México: Fundar Centro de Análisis e Investigación, 2004.

RAJAN, Mannaraswamighala. *Sovereignty over natural resources*. Atlantic Highlands: Humanities Press, 1978.

and Rent Seeking in India. *The Cato Journal*, Vol. 8,

1988, p. 163-164.

RAPPEL, Eduardo. A exploração econômica do pré-sal e os impactos sobre a indústria brasileira de petróleo. In: Rosélia PIQUET. *Mar de Riquezas, Terras de Contrastes: O Petróleo no Brasil*. Rio de Janeiro: Mauá e Faperj Editoras, 2011.

RIVERO, Luis. Fondos de Estabilización Macroeconómica: Seminario Internacional. Caracas: Banco Central de Venezuela, 2001.

RIVERO, Luís. Propuesta de un fondo de estabilización en Venezuela: El Fondo de Inversión para Estabilización Macroeconómica. In: *Fondos de estabilización macroeconómica: Seminario Internacional*. Caracas: Banco Central de Venezuela, 2011.

RODRÍGUEZ, Pedro; MORALES, José & MONALDI, Francisco. Direct Distribution of Oil Revenues in Venezuela: a Viable Alternative? In: *Center for Global Development*, Working Paper nº 306, 2012.

ROSE-ACKERMAN; Susan. *Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform*. Cambridge University Press, 1999.

ROSS, Michael. Does Taxation Lead to Representation? *British Journal of Political Science*, Vol. 34, 2004, p. 229-249.

ROSS, Michael. Does Oil Hinder Democracy? *World Politics*, 2001, 3256361.

ROSS, Michael. How Mineral-Rich States Can Reduce Inequality. In: HUMPHREYS, Macartan; SACHS, Jeffrey D. & STIGLITZ, Joseph (Org.) *Escaping the Resource Curse*. New York: Columbia University Press, 2007.

ROSS, Michael. *The Oil Curse: How Petroleum Wealth Shapes the Development of Nations*. Princeton University Press, 2012.

ROSS, Michael. The Political Economy of the Resource Curse. *World Politics*, Vol. 51, 1999.

ROSSER, Andrew. The Political Economy of the Resource Curse: A Literature Survey. University of Sussex, *IDS Working Paper* 268, 2006.

RYGGVIK, Helge. *The Norwegian Oil Experience: a toolbox for managing resources?* Universidade de Oslo: TIK Centre, 2010.

SABAINI, Juan Carlos & JIMÉNEZ, Juan Pablo. Tax structure and tax evasion in Latin America. Santiago: Economic Development Division of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), 2012.

SACHS, Jeffrey D. & WARNER, Andrew. Natural Resource Abundance and Economic Growth. *Harvard Institute for International Development*, 1997.

SACHS, Jeffrey D. How to Handle the Macroeconomics of Oil Wealth. In: HUMPHREYS, Macartan; SACHS, Jeffrey D. & STIGLITZ, Joseph (Org.) *Escaping the Resource Curse*. New York: Columbia University Press, 2007.

ses in the early 1990s ó resolution methods and fiscal costs. In: *Norwegian Banking Crisis*. Oslo: Norges Bank, Occasional Papers nº 33, 2004, p. 77 a 111.

SANDERSON; Steven E.. Presidential Succession and Political Rationality in Mexico. In: *World Politics*, Vol. 35, n. 3, 1983.

SANTIAGO, Myrna. Rejecting Progress in Paradise: Huastecs, The Environment, and the Oil Industry in Veracruz, México, 1900-1935, *Environmental History*, Vol. 3. N. 2, Abr./1998, p. 174.

SCAFF, Fernando Facury. Como a sociedade financia o estado para a implementação dos direitos humanos? In: Jacinto COUTINHO, José Luiz de MORAIS & Lênio STRECK. *Estudos constitucionais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

SCHRIJVER, Nico. *Sovereignty over Natural Resources: Balancing Rights and Duties*. Cambridge University Press, 2008 (1997).

SCHUMPETER, Joseph. *Capitalism, Socialism and Democracy*. 3ª ed. Harper Colophon, 1975.

SCHUMPETER, Joseph. The crisis of the tax state. In: Richard SWEDBERG. Joseph A. Schumpeter: *The Economics and Sociology of Capitalism*. Princeton: Princeton University Press, 1991.

SCHUMPETER, Joseph. *The Theory of Economic Development: An Inquiry into Profits, Capital, Credit, Interest, and the Business Cycle*. Transaction Publishers, 1982.

SCOTT, John. The Social Failure of the Mexican Revolution: Redistributive Constraints under High Inequality, Disponível em: <http://www.international.ucla.edu/economichistory/summerhill/scott.pdf>, Acesso em 14 de setembro de 2012.

SEN, Amartya. *Development as Freedom*. Oxford, Oxford University Press, 1999.

SERNA, Ana Maria. Extranjeros, petróleo y revolución en el norte de Veracruz, 1910-1920, Disponível em: <http://www.dimensionantropologica.inah.gob.mx/?p=2336>, Acesso em 12 de setembro de 2012.

SERRA, Rodrigo Valente. Concentração Espacial das Rendas Petrolíferas e o Sobrefinanciamento das Esferas de Governo Locais. Disponível em www.anpec.org.br/encontro2005/artigos/A05A130.pdf, acesso em 21 de junho de 2011.

SERRA, Rodrigo Valente. Distribuição das Rendas Petrolíferas no Brasil: uma sistematização crítica das alternativas em debate nas casas legislativas nacionais. In: Impactos sociais, ambientais e urbanos das atividades petrolíferas: o caso de Macaé, 2010.

SHAFFER, Edward, Canada's Oil and Imperialism. *International Journal of Political Economy*, Vol. 35, N. 2, p.54-71, 2006.

SKOCPOL, Theda. A Critical Review of Barrington Moore's Social Origins of Dictatorship and Democracy. In: *Politics Society*, 1973.

Formative Years of Latin America's Pioneer State Oil Company, 1922-59, in: JOHN D. WIRTH (Org.) *Latin American Oil Companies and the Politics of Energy*, Nebraska: University of Nebraska Press, 1985, p. 69.

STARR, Pamela. Neither Populism nor the Rule of Law: The Future of Market Reform in Mexico, In: *Law & Business Review of the Americas*, Vol. 15, 2009, 127-152.

STEIGUM, Erling. Financial Regulation with a fixed Exchange rate: Lessons from Norway's boom-bust cycle and banking crisis. In: *Norwegian Banking Crisis*. Oslo: Norges Bank, Occasional Papers n° 33, 2004.

STOJANOVSKI, Ognjen. Handcuffed: an assessment of Pemex's performance and strategy. In.: VICTOR, David; HULTS, David & THURBER, Mark. *Oil and Governance: State-owned Enterprises and the World Energy Supply*. Cambridge University Press, 2012.

STOKES ,Doug. Blood for Oil? Global capital, counter-insurgency and the dual logic of American energy security, *Review of International Studies*, Vol. 33, N. 2, p. 245-264, 2007.

STOKES; Susan. What Policy Switches Tell Us about Democracy? In: PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan & MANIN, Bernard. *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge University Press, 1999.

STOLTENBERG, Jens. Michael Hudson tar fullstendig feil. Klassekampen, entrevista publicada em 23 de fevereiro de 2011.

TAVERNE, Bernard. *Petroleum, Industry and Governments: a Study of the Involvement of Industry and Governments in the Production and Use of Petroleum*, 2ª Ed, Holanda, Kluwer Law International, 2008.

THURBER, Mark C. & ISTAD, Benedicte Tangen. Norway's evolving champion: Statoil and the politics of state enterprise. In.: VICTOR, David; HULTS, David & THURBER, Mark. *Oil and Governance: State-owned Enterprises and the World Energy Supply*. Cambridge University Press, 2012.

TILLY, Charles. Extraction and Democracy. In: *The new fiscal sociology: taxation in comparative and historical perspective*. Cambridge University Press, 2009.

TILLY, Charles. In Search of Revolution. *Theory and Society*, Vol. 23, 1994.

TOLMASQUIM, Maurício Tiomno & PINTO JÚNIOR, Helder Queiroz. *Marcos Regulatórios da Indústria Mundial do Petróleo*. Rio de Janeiro: Synergia Editora, 2011.

TONIZZO, Martina. Political Institutions, Size of Government and Redistribution: an empirical investigation. *London School of Economics Working Paper Series*, n° 08-89, 2008, p. 1-34.

TORRES, Ricardo Lobo. *O Direito ao Mínimo Existencial*. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

TORVIK, Ragnar. Natural resources, rent seeking and welfare. In: *Journal of Development Economics*. Vol. 67, 2002, p. 455-470.

and The Accidental Role Model. In: *The Political Economy of Sovereign Wealth Funds*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2010.

TRUELOVE, Andreanna. Oil, Diamonds, and Sunlight: Fostering Human Rights through Transparency in Revenues from Natural Resources. *Georgetown Journal of International Law*, Volume 35, 2003, p. 207 a 238.

TULLOCK, Gordon; SELDON, Arthur & BRADY, Gordon. *Falhas de Governo: Uma introdução à teoria da escolha pública*. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 2005.

UCHELEN, Wendela & ROGGENKAMP, Martha. Regulatory Reforms in the Norwegian Gas Industry. In: *Journal of Energy & Natural Resources Law*. V. 22, Novembro, 2004.

USUI, Norio, Dutch disease and policy adjustments to oil boom: A comparative study of Indonesia and Mexico. In: *Resources Policy*, Vol. 23, nº 4, p. 151 a 162, 1997.

Venezuela. Assembléia Nacional. Lei publicada no Diário Oficial Venezuelano nº 37.547, de 11 de outubro de 2002.

Venezuela. Assembléia Nacional. Lei publicada no Diário Oficial Venezuelano nº 37.827, de 27 de novembro de 2003.

Venezuela. Assembléia Nacional. Lei publicada no Diário Oficial Venezuelano nº 38.286, de 4 de outubro de 2005.

Venezuela. Assembléia Nacional. Lei publicada no Diário Oficial Venezuelano nº 38.232, de 20 de julho de 2005.

Venezuela. Assembléia Nacional. Lei publicada no Diário Oficial Venezuelano nº 39.301, de 6 de novembro de 2009.

Venezuela. Presidência da República. Decreto com força de lei nº 146, publicado no Diário Oficial Venezuelano nº 36.722, de 14 de junho de 1999.

Venezuela. Presidência da República. Decreto com força de lei nº 1.478, publicado no Diário Oficial Venezuelano nº 37.308, de 22 de outubro de 2001.

Venezuela. Presidência da República. Decreto com força de lei nº 3.862, publicado no Diário Oficial Venezuelano nº 38.261, de 30 de agosto de 2005.

Venezuela. Presidência da República. Decreto com força de lei nº 8.807, publicado no Diário Oficial Venezuelano nº 39.871, de 27 de fevereiro de 2012.

VILLA, Rafael Duarte. Venezuela: Mudanças Políticas na era Chávez. *Revista de Estudos Avançados*, nº 19, 2005.

VILLARREAL, René. El petróleo como instrumento de desarrollo y de negociación internacional. México en los ochentas. In: *El Trimestre Económico*. Fondo de Cultura Econômica, 1981.

WAGNER, Richard. *Fiscal sociology and the theory of public finance: an exploratory essay*. Edward Elgar Publishing, 2007.

Book Review of Political Order in Changing Societies, by
Samuel P. Huntington. *American Journal of Sociology*, Vol. 75, 1969.

WANTCHEKON, Leonard. Why Do Resource Abundant Countries have Authoritarian Governments? *Yale University Leitner Center Working Paper* 99-12, New Haven, 1999.

WEINTHAL, Erika & LUONG, Pauline Jones. Combating the Resource Curse: an Alternative Solution to Managing Mineral Wealth. *Perspectives on Politics*, Volume 4, 2006.

WEISBROT, Mark & SANDOVA, Luis L. The Venezuelan Economy in the Chávez Years. *Center for Economic and Policy Research*, 2007.

WHITEHEAD, Lawrence. Mexico from Bust to Boom: A Political evaluation of the 1976-1979 Stabilization Program. *Word Development*, Vol. 8, 1980, p. 843 a 864.

WIRTH, John D. Setting the Brazilian Agenda, 1936-1953. In: John D. WIRTH (Org.) *Latin American Oil Companies and the Politics of Energy*, Nebraska: University of Nebraska Press, 1985.

WOOD, Duncan The Administration of Decline: Mexico's Looming Oil Crisis, In: *Law & Business Review of the Americas*, Vol. 16, 2010, p. 855-872.

YATES, Douglas A. *The Rentier State in Africa: Oil Rent Dependency and Neocolonialism in the Republic of Gabon*. Trenton: Africa Word Press, 1996.

YERGIN, Daniel. *The Prize: The Epic Quest for Oil, Money & Power*. New York: Free Press, 2008.