

Poder Político e Regulação do Pré-Sal

Power Politics and Rules to Brazilian Oil

JOSÉ ALEXANDRE ALTAHYDE HAGE*

Meridiano 47 n. 112, nov. 2009 [p. 21 a 25]

O que se tenciona analisar neste artigo são as razões e implicações políticas que devem impulsionar as decisões governamentais no momento de se criar o marco regulatório para a exploração petrolífera. De antemão, o artigo se concentra na questão brasileira, com algumas comparações internacionais. O escrito também tem a intenção de analisar alguns conceitos políticos que marcam presença na investigação sobre política energética que se faz no País, sobretudo no instante em que emergem defesas a favor do regime de concessão e de partilha.

Não há dúvida de que os temas relacionados à energia, principalmente petróleo, já são de grande interesse acadêmico e político no Brasil, constituindo grupos que passam a se especializar nos problemas de hidrocarbonetos sob a ótica da ciência Política. Saindo de uma posição de expectador sobre questões energéticas internacionais, boa parte delas no Oriente Médio, o País passou a se interessar ainda mais por questões agora situadas nas Américas do Sul, quando não dentro do próprio território nacional. Neste aspecto são frisados dois acontecimentos.

Primeiro o desgaste político-econômico provocado pelo episódio do “apagão”, em que houve diminuição drástica de energia elétrica em todo o ano de 2001. As razões que levaram àquela crise vão desde alterações no regime das chuvas, muito pouca para aquele ano, até falta de planejamento e investimentos por parte do governo federal da época e das empresas que haviam se transformado em controladoras e proprietárias das antigas plantas estatais. O resultado disso foi mais uma vez o malogro de crescimento econômico que se havia iniciado.

A segunda razão se deu pela ascensão de plataforma eleitoral nacionalista na Bolívia, governo Evo Morales, em 2006, que transferiu para o Estado, via Yacimientos Petrolíferos Fiscales de Bolívia – YPFB, duas refinarias da Petrobrás. A petroleira do Largo da Carioca se transformou em prestadora de serviços, baixando sua condição naquele país. De fato, são duas questões que podemos incluir uma terceira por meio da também plataforma nacionalista no governo paraguaio de Fernando Lugo, em 2007. Da mesma forma que o boliviano a atual presidência paraguaia vê na energia elétrica fornecida pela binacional Itaipu uma forma de aglutinar a opinião pública contra o Brasil e rever termos considerados injustos, de acordo com Assunção.

Não são questões energéticas que desembocam em conflitos de grande intensidade, a exemplo dos existentes no Oriente Médio e Ásia Central. Mesmo assim, podem conturbar e provocar descrédito nos governos que não conseguem resolvê-los a contento. No caso do governo Fernando Henrique há quem veja na sua dificuldade em lidar com o apagão para apontar o malogro da eleição presidencial de 2002, em que se saiu vitorioso Luiz Inácio da Silva. Por outro lado, sob termos denominados populismo, ou algo afim, candidatos que viram na energia meios para sensibilizar e ganhar apoio das massas foram vencedores, como Morales na Bolívia.

Para quem só percebia questões sobre energia em terras distantes, ou em outros período, como a crise do petróleo de 1973, a sociedade brasileira teve logo duas preocupações a tratar: o apagão e a nacionalização dos ativos da Petrobrás na Bolívia.

* Doutor em Ciência Política pela Universidade de Campinas – Unicamp; atualmente desenvolve estudos pós-doutorais na área de História na Universidade Federal Fluminense – UFF (alexandrehage@hotmail.com).

Como eram assuntos de relativa despreocupação a universidade e partidos políticos não haviam desenvolvido instrumentos conceituais e especializações para trabalhar com o tema; a não ser um ou outro grupo multidisciplinar, mas mais voltados para engenharia, como a COPPE/UFRJ e IEE/USP. De modo salutar os interessados em ciência política e relações internacionais também se sensibilizaram com a energia, além dos politécnicos, isto porque em muitas vezes a sorte e desenvolvimento dos Estados têm relação direta com estoques de energéticos.

E pelo motivo de haver maior preocupação com energia surge a necessidade de existir, de igual modo, maior atenção com os conceitos ou com o desdobrar das idéias. Não seria demais falar, nem redundante, que muitos interesses são voltados para petróleo, gás natural, etanol, urânio etc, sendo que o debate pode se tornar turvo e parcial. Por isso mesmo o momento é bastante propício por causa das descobertas das jazidas de Tupi, o chamado pré-sal.

De modo geral, boa parte dos interessados no assunto sabe das características básicas do pré-sal. Compreendem que suas reservas são de tal importância que podem alterar qualitativamente a posição brasileira no sistema econômico internacional, com efeitos que também poderão ser sentidos politicamente. De fato, se o Brasil se tornar fornecedor internacional de energia haverá a necessidade de se saber como isso se dará, com quais instrumentos e quais perspectivas. Sabe-se que só o petróleo, como fator suficiente para a riqueza, não se sustenta.

Por isso mesmo está em alto nível de preocupação, que deve se transformar em debate, para se saber qual o melhor regime (marco regulatório) que se deve adotar para a atual situação brasileira. A partir desse ponto, o debate e reflexões podem se tornar polarizados. Isto porque parte considerável dos interessados na questão é mobilizada em virtude dos reais interesses que estão em jogo e, por isso, sejam levados a defender um ou outro regime que, no final das contas, corre o risco de defender também um ou outro governo ou partido.

É lícito dizer que é legítimo que o analista tenha preferência partidária e política. Particularmente, neste artigo, não se corrobora a máxima de que o estudioso

não possa apresentar suas preferências com o temor de exercer ideologia. A premissa de que o cientista, ainda mais social, tem de se divorciar de suas escolhas para não obscurecer o objeto de estudo pode ser falsa, autoritária e tão ideológica quanto a do crítico que o combate por esse expressar opinião. Afinal, quem vai corroborar ou refutar a opinião do analista são os dados da realidade. O defensor do marco regulatório de 1997, governo Fernando Henrique, tem toda a legitimidade de assim o fazer, até porque se trata de defender interesses econômicos.

Da mesma forma, é também pertinente que se advogue mudança no regime de 1997 para outro modelo; há também legitimidade na defesa de plataforma econômica nacionalista. Quem vai provar que a razão está com A ou com B é o amplo debate e a realidade em questão. Embora esse tipo de observação possa ser estranho para este veículo ele é pertinente. O regime feito há mais de dez anos é de concessão; agora se procura substituí-lo pelo o de partilha.

O debate sobre esta questão torna-se importante não somente pelo fato principal, a energia e riquezas provenientes das megajazidas de óleo, mas também pelas conotações políticas e instituições que o assunto provoca, fazendo com que analistas e interessados em geral venham a imputar características ao tema que representam mais interesses setoriais e visões de mundo do que a realidade. Certamente isso se aplica ao debate sobre o marco regulatório.

É certo e legítimo, e isso já foi aqui frisado, que setores empresariais privados queiram tirar proveito dessa riqueza. Afinal de contas, quem paga imposto, cria empregos e contribui para o desenvolvimento da economia nacional é a empresa, a iniciativa privada para realizar coisas. Dentro desse aspecto seria conveniente que o regime jurídico do petróleo continuasse sendo o de concessão, visto que a atuação do poder público sobre o setor tende a ser menor e as movimentações financeiras sofrem menos intromissões que o regime de partilha.

Contudo, não é lícito criar relações que não sejam críveis, que expressem comportamento ideológico, não assumido, de quem as aplica, sem sofrer críticas e observações necessárias para o bom debate. Trata-se da relação que liga automaticamente o marco regu-

latório de concessão em alguns países produtores de petróleo com regimes de governo. Vale dizer, Estados Unidos, Reino Unido e Países Baixos, por exemplo, são democracias maduras, portanto, seu marco é o de concessão, uma vez que as instituições são adiantadas para o momento.

Por outro lado, países produtores do mundo em desenvolvimento, membros da Organização dos Produtores e Exportadores de Petróleo – OPEP, preferem a partilha. Preferem a partilha porque não são democracias, suas instituições são corrompidas ou fracas. Deste modo, caberia ao Executivo planejar e observar diretamente a produção e negociação do bem.

Com efeito, a premissa é provocante e merece análise. Não há dúvidas de que as democracias dos países industrializados, como os citados acima, conformam instituições maduras, que pode dar maior margem de liberdade, inclusive econômica, para seus nacionais. Mas a relação entre marco regulatório e democracia não pode ser automática, pois pode ser falsa.

É congruente dizer que os países industrializados sejam democracias pioneiras, que a iniciativa empresarial goza de espaço que talvez não exista ainda em muitos países em desenvolvimento. Mas é incongruente dizer que naqueles Estados a concessão existe por causa da democracia e, em outro diapasão, que resta ao mundo em desenvolvimento ficar com o autoritarismo e com a partilha. Seria mais lícito afirmar que a concessão não guarda relação direta com o regime de governo, mas sim com o de quantum poder político de tais Estados sobre o setor.

De início, se os Estados industrializados preferem adotar a concessão no lugar da partilha a razão disso deve ser encontrada no fato de que o poder político deles goza de grande autoridade. Em outras palavras, Estados Unidos, Canadá, Reino Unido e outras potências não descuidam da economia da energia, nem deixam de formular estratégias que levem em consideração a “segurança energética”. Por isso, dentro desse aspecto há dois modelos de se exercitar estratégias desenhadas pelo Estado, pelo

poder político, mesmo nos Estados Unidos e Reino Unido.

Primeiro diz respeito à tradição institucional mais liberal de alguns Estados que preferem atribuir papel relevante na economia da energia para determinadas empresas privadas, mas nacionais que cumprem algumas linhas estratégicas que coadunam com a visão do poder político. Talvez o exemplo mais bem acabado seja o dos Estados norte-americanos e britânico, em que não há empresas públicas para o petróleo, mas nem por isso deixa de haver autoridade do Estado. Michal Mann já expressou essa idéia ao formular o conceito de “Estado infra-estrutural”, em que o poder político goza de tal autoridade que não é necessária à existência de algum ente público, caso de uma empresa, para fazer valer a palavra do Estado.¹

Segunda razão cabe a Estados com histórico de maior presença na construção da economia nacional. São considerados, em parte, Estados de “industrialização tardia”, em que seu avanço contou com grande suporte do poder público. Sob esse nível encontram-se França, Japão e Noruega com relação heterogênea entre o Estado, empresa estatal e empresa privada. Nesse grupo há democracia, mas cabe ainda ao poder público observar diretamente a energia.

Dizer que o poder político de países com histórico avançado na democracia e no liberalismo econômico é pequeno justamente por causa de suas características pode ser errôneo. Da mesma forma pode também ser equivocado dizer que o Estado brasileiro é mais interventor do que os desenvolvidos. Já é conhecido o fato de que essas potências desenvolvem estratégias de longo prazo para assegurar a regularidade de petróleo, sobretudo do importado.

Outra questão que embaralha o raciocínio com respeito à concessão feita por alguns Estados industrializados é o fato de que as grandes petrolíferas internacionais, as maiores do mundo, são privadas. São companhias com sedes na Grã-Bretanha, nos Estados Unidos e nos Países Baixos. Seria demais apressado não atribuir relação proveitosa e complementar entre o poder político desses países com as empresas

1 Michael Mann. “O Poder Infra-Estrutural dos Estados”. In MANN, Michael. (org). *Os Estados na História*. São Paulo, Imago, 1990.

privadas, sem reflexões mecânicas que afirmam ser o Estado comitê especial da classe dominante; nem sua visão cosmopolita, no qual se prega o fim da soberania em prol de uma sociedade civil internacional, acima dos entes nacionais, e das megacorporações que não respeitam fronteiras ou regulações governamentais.

Neste texto se procura argumentar que a escolha do marco regulatório não tem relação direta com democracia, autoritarismo ou populismo. Mas sim com o quantum de poder que o Estado em questão guarda para fazer valer seu direcionamento que deve ser incorporado pela sociedade em geral. No entanto, além das razões políticas e institucionais aqui apresentadas, quais são os demais elementos que pesam para se saber qual regime escolher?

Certamente a escolha não deve passar pela democracia, mas sim pela natureza econômica e técnica das jazidas. Estados Unidos e Grã-Bretanha, por exemplo, fazem concessão pelo motivo de suas reservas estarem em condições de exploração de grande dificuldade, tornando-as mais onerosas – daí o regime de concessão para empresas que têm de obter mais incentivos para a empreitada. A exploração do Mar do Norte, iniciada em 1981 com parceria entre Estados Unidos, Canadá e Reino Unido foi descoberta de enorme relevância para a época, mas ninguém se deixou levar por entusiasmos com relação à facilidade de exploração; sabia-se que o pico da produção seria curto e a área de grande dificuldade geográfica.

O petróleo do Mar do Norte fora considerado de alto risco para as petroleiras privadas. No entanto, fazia-se urgente explorá-lo em virtude da segunda crise do petróleo que atrapalhava muito a economia mundial, sobretudo dos países mencionados; não havia muito tempo para reflexões. O regime de concessão se deu justamente pela dificuldade de tirar o óleo do mar e era necessário atrair as empresas que só entrariam no risco sabendo que haveria atração econômica pelos resultados positivos. Tirando o pico de produção daquela área, de 1982 a 1986, não se falou mais em Mar do Norte. O eixo da discussão se voltou novamente para o Oriente Médio e adjacências.

Coincidência ou não, as maiores reservas de petróleo e gás natural não estão nas proximidades dos

Estados industrializados, como ocorreu com o Mar do norte nos anos 1980, embora haja esperança no golfo do México. Elas estão localizadas no mundo em desenvolvimento. Arábia Saudita, Coveite, Irã, Nigéria, Rússia e outros produtores com complicada vida política. A exploração de petróleo nesses países se dá de forma muito menos complexa, exigindo menos esforços, portanto, o risco tende a ser inferior. Explorar petróleo no Oriente Médio é muito mais promissor do que na Europa Ocidental ou no Alaska. Eis a razão para escolher o modelo de partilha; ele tem pouco a ver com o autoritarismo.

Escolher a partilha não é questão de mais ou menos democracia, mas sim de tirar maior proveito de um recurso, cuja exploração é considerada “cheque visado”, sem grandes riscos. Sua escolha significa que os ganhos podem ser compensadores, mesmo para a empresa privada. É claro que pode haver Estados com menos riqueza petrolífera que tenha adotado a partilha, mas isso não muda o fenômeno. O liberal Chile não é alto produtor de óleo, mas seu regime é de partilha. A “estatizante” Noruega tem regime análogo ao de concessão, porém, sua penetração nos assuntos de energia, escolhendo empresas etc, é maior que seus primos do norte.

Eis a questão que deve interessar ao Brasil. Regime de concessão teve sua razão de ser em 1997. Um país que não era considerado promissor na economia internacional de energia teria de ter mecanismos de atração para que a empresa privada se sentisse compensada pelo trabalho. Não havia Tupi, nem suas estimativas volumosas. Em 2007 houve a descoberta de Tupi, Carioca e outros poços, com cálculos que beiram a mais de 50 bilhões de barris.

Assim, o marco regulatório tem de ser escolhido e analisado a partir das expectativas econômicas, geológicas e técnicas do termo, e não por meio de falso debate que procura ligar o Brasil aos desgraçados do Terceiro Mundo, cuja riqueza do petróleo mais atrapalha que ajuda o real desenvolvimento social daqueles povos. Mas a questão de fundo da infelicidade daquelas sociedades não devem ser imputadas ao marco, mas sim a uma visão mais larga. O Brasil não era mais liberal por causa da concessão, nem deverá ser estatizante por causa da partilha.

Recebido em 23/10/2009
Aprovado em 26/10/2009

Resumo: Este artigo procura demonstrar que a escolha do marco regulatório para a economia do petróleo não corresponde ao regime políticos dos países produtores, mas sim a questões mais gerais.

Abstract: This paper search to show that the choice over juridical regime to energetic economy does not link to political regimes from countries, but belongs to questions more importants than mentioned here.

Palavras-Chave: Economia da Energia; Regimes de Governo; Petróleo.

Key-Words: Energy Economy; Government Regimes; Oil.

