

PRÉ-SAL E DESENVOLVIMENTO

O Brasil certamente tem a ganhar com o pré-sal. A questão é saber qual será a qualidade do desenvolvimento produzido

POR FERNANDO LUIZ ABRUCIO

A **descoberta de petróleo** na camada de pré-sal pode ser boa para o Brasil e tornar-se uma importante alavanca para o desenvolvimento do país. Porém, o analista deve manter a postura defendida pelo pensador italiano Antonio Gramsci: o pessimismo otimista da razão, que consiste em entender, primeiramente, quais são os obstáculos em um determinado processo histórico, para só depois ocupar-se das suas potencialidades.

Antes de discutir o que o Brasil ganhará com o pré-sal, é preciso saber qual a qualidade do desenvolvimento a ser produzido por essa riqueza. Discutir essa questão exige que nos façamos três perguntas essenciais: Quem serão os beneficiados? Como será o modelo de gestão das novas instituições que nascerão do pré-sal? Que benefícios indiretos poderão surgir da exploração do “ouro negro”?

BENEFICIADOS. A primeira pergunta é crucial, devido à nossa história de ciclos de crescimento econômico concentradores de renda. As riquezas produzidas no Brasil costumam ser usufruídas por poucos, tanto em termos sociais como regionais. Nesse sentido, as discussões do marco regulatório em curso no Congresso Nacional têm contemplado dois importantes aspectos, que podem evitar a reprodução desse padrão histórico.

O primeiro diz respeito à necessidade de uma repartição da riqueza do pré-sal de forma mais equânime na Federação. O chamado “projeto de partilha do pré-sal”, aprovado em dezembro na Câmara dos Deputados, prevê uma extensa distribuição desses recursos, em prol principalmente das áreas do país que não têm o pré-sal e que são mais pobres. Isso certamente é um avanço, embora seja necessário aumentar um pouco a parcela dos esta-





dos e municípios que exploram esses recursos, em razão dos custos ambientais e urbanos que terão.

Cabe reforçar que a redistribuição dos recursos entre entes federativos não impede o seu mau uso. Isso porque ela não evita que o dinheiro seja gasto em obras faraônicas, ou em aumentos salariais desmedidos a parcelas do funcionalismo, ou ainda em ações meramente assistenciais, enfim, nos padrões perversos de despesas que fazem parte de nossa velha lógica orçamentária. Para tentar impedir isso, o segundo aspecto tratado pelo Congresso é a criação de um Fundo Social do Petróleo, que terá ainda a finalidade de atacar possíveis problemas cambiais causados pelo aumento do fluxo de divisas decorrentes da exportação de petróleo – a chamada “doença holandesa” – para que não nos tornemos, mais uma vez na nossa história, reféns de uma *commodity*.

A discussão sobre o Fundo Social envolve duas frentes. A primeira diz respeito aos setores que devem ser beneficiados por esse dinheiro. Entre as áreas que o debate congressional tem apontado, os maiores destaques são a Educação, a Ciência e Tecnologia, a Saúde e o Meio Ambiente. Todas essas áreas são importantes e merecem uma parcela dos recursos, porém o melhor é concentrar a maior parte na despesa educacional, dado que ela é mais eficiente na redução das desigualdades. Entretanto, esse gasto deve ser orientado por metas claras. Em outras palavras, não basta eleger as prioridades setoriais; é preciso definir, dentro delas, objetivos e indicadores de desempenho orçamentário, os quais poderiam ser modificados com uma avaliação constante das políticas públicas.

Em segundo lugar, não só a União poderá ter um Fundo Social. Estados e municípios também

Pré-sal e desenvolvimento

poderão utilizar-se desse mecanismo, e esta é outra frente importante para se evitar o desperdício dos recursos provindos do pré-sal. Seria interessante se houvesse uma legislação federativa, como a Lei de Responsabilidade Fiscal, que disciplinasse o uso desse dinheiro. É óbvio que deverá ser garantida a liberdade aos governos estaduais e municipais, mas dentro de certos parâmetros, e com a sociedade civil local acompanhando as legislações que se constituirão em torno desses Fundos.

Ainda sobre os gastos subnacionais, o economista Luiz Schymura, do Instituto Brasileiro de Economia (Ibre) da FGV, fez uma excelente proposta: que os governadores sejam incentivados, pela legislação federativa sobre o assunto, a constituir fundos que façam uma coordenação

intermunicipal das despesas e políticas públicas daí advindas. Isso contrabalançaria um aspecto importante da Federação brasileira atual, que mais favorece a competição entre os entes do que a cooperação entre eles.

MODELO DE GESTÃO. A construção de um projeto que seja menos concentrador de riquezas, como se percebeu na argumentação acima, depende da maneira como será gerida toda a institucionalidade do pré-sal. O primeiro ponto a analisar aqui é a mudança do modelo: de concessão para o de partilha. Ela traria maiores condições de controlar o fluxo de exploração e aumentar o planejamento do usufruto desses recursos, não deixando o processo apenas na mão do “mer-

PRÉ-SAL: UM MOSAICO DO DEBATE

Redação *GV-executivo*

O Brasil comemora a novidade do pré-sal justamente em um momento em que o mundo discute a adoção de fontes de energia sustentáveis. Nesse cenário, o debate sobre o tema é acalorado e as posições tendem a se polarizar entre duas alas: de um lado o entusiasmo oficial, de outro duras críticas a partir de argumentos ambientais e técnicos. A *GV-executivo* selecionou algumas declarações que dão um panorama geral desse debate:

“Os recursos das jazidas do pré-sal serão canalizados para a educação e para a erradicação da pobreza. Vamos aproveitar esta grande quantidade de recursos para pagar a imensa dívida que o nosso país tem com a educação. O pré-sal é uma ponte direta entre riqueza natural e erradicação da pobreza.”

Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em discurso em Brasília em 07.09.2009

“Pré-sal é a agenda do século XX, e nós estamos no século XXI. A agenda do futuro é a da transformação energética. E o fato é que uma boa parte da energia fóssil será substituída pela renovável.”

Antônio Delfim Netto, deputado federal por São Paulo, em entrevista a *IstoÉ Dinheiro*. 17.10.2009

“Em primeiro lugar, sabemos muito bem que é preciso reduzir as emissões de gases que resultam da queima do petróleo. Por essa razão, uma euforia exagerada em relação à descoberta de mais petróleo tem de ser evitada.”

José Goldenberg, secretário do Meio Ambiente do estado de São Paulo, em artigo publicado em *O Estado de S. Paulo*, 23.09.2009

“A maior discussão que está havendo no Congresso Nacional diz respeito a como distribuir os frutos de um petróleo que ainda não existe. A questão substantiva, como é que nós vamos explorar esse petróleo, não tem nenhuma palavra, nenhuma discussão.”

Fernando Henrique Cardoso, ex-presidente da República, em discurso em 07.11.2009

cado”, uma vez que isso poderia resultar em prejuízos macroeconômicos e mesmo sociais ao país.

O problema está em como operacionalizar essa ideia. A princípio, não há erro nenhum em criar uma estatal planejadora do processo de exploração e uso das riquezas petrolíferas. A questão é como blindar esse novo órgão contra vários vícios da administração pública brasileira, como o “cabide de empregos” ou as relações incestuosas com o mercado. Para enfrentar esse desafio, três instrumentos são essenciais. Um: a criação de uma carreira profissional que lide com a engrenagem diária dessa estatal, incluindo-se aí alguns postos estratégicos. Dois: escolha meritocrática dos dirigentes a partir de critérios bem definidos e transparentes. E três: a montagem de um conselho consultivo e fiscalizador, no qual estejam não apenas membros do Executivo, mas também do Congresso e técnicos respeitados (e de diferentes escolas de pensamento).

Esta última observação, por sinal, também vale para o Fundo Social. Da forma como está definido no projeto original, o Comitê de Gestão Financeira do Fundo Social (CGFFS) e o Conselho Deliberativo do Fundo Social (CDFS) só terão integrantes do Executivo. Esse equívoco reduz a *accountability* da gestão pública e torna o novo órgão uma agência de governo, e não do Estado, como deveria ser, para atuar em prol dos interesses de longo prazo do país.

No que tange à gestão, o problema maior da proposta atual é o ambiente anticompetitivo nela embutido, presente tanto no monopólio da operação como na obrigação de a Petrobras ter uma participação de no mínimo 30% em cada bloco explorado. O fato é que a estatal melhorou muito

Entre os setores que podem ser beneficiados com os recursos do pré-sal, a educação é o que requer maior atenção

nos últimos anos porque teve de ser mais eficiente do que as outras competidoras, estabelecendo, inclusive, parcerias importantes com empresas nacionais e estrangeiras. A existência de uma única operadora dará um poder enorme à Petrobras, e, desse modo, será mais difícil para o governo e para a sociedade controlá-la.

EFEITOS INDIRETOS. Se o modelo institucional do pré-sal conseguir gerir e distribuir melhor os recursos dessa enorme riqueza, poderá ocasionar também efeitos positivos indiretos. Listo três deles. O primeiro é o aumento do investimento no desenvolvimento social, principalmente em Educação. O segundo é a adoção de um planejamento de longo prazo, baseado num maior equilíbrio e coordenação entre os entes federativos. E o terceiro é a adoção de uma forma de gestão mais profissional e sob um controle social mais intenso. Em poucas palavras, a exploração da nova frente petrolífera poderá ajudar a aperfeiçoar o Estado brasileiro, produzindo um desenvolvimento de melhor qualidade. Mas, se mantivermos o atual paradigma estatal, perderemos a oportunidade histórica de transformar uma dívida da natureza em mecanismo de transformação do país. Em qualquer das hipóteses, o destino está em nossas mãos pela via da política e da gestão pública eficiente. ✘

FERNANDO LUIZ ABRUCIO, professor da FGV-EAESP, feabrucio@terra.com.br