

A Agenda do Pré Sal: Oportunidade para um Brasil Desenvolvido

Rodrigo da Rocha Loures¹

O Pré Sal está, para o Brasil, tal como a enorme mancha de terra roxa que cobre o interior de São Paulo e o Norte do Paraná e que permitiu a riqueza da economia cafeeira e o início de nossa industrialização; ou como as terras do Cerrado, que nos permitiram ser líder mundial na produção de grãos; ou como Carajás, em que aflora uma província mineral quase sem paralelo em termos mundiais, mas que deixa dúvidas sobre o retorno que traz à região; ou ainda como a borracha da Amazônia ou o ouro das Minas Gerais, que geraram tantas esperanças e nos deixaram pífios legados.

São vantagens naturais que sabiamente exploradas podem assegurar nosso desenvolvimento. Podem é o verbo certo, porque de fato têm essa potencialidade. A lista anterior mostra que nem precisamos buscar no mundo exemplos de como desperdiçar oportunidades, como aconteceu com o petróleo do Golfo do México ou está acontecendo com o petróleo Venezuelano. Nós mesmos temos exemplos suficientes no Brasil. “Podem” é o verbo certo, porque colocam tanto a possibilidade de mudarmos de patamar, em termos de desenvolvimento econômico e social, como podem nos levar ao caminho da exploração fácil da riqueza não renovável, sem resultados que de fato transformem nossa estrutura produtiva e de emprego e, pior, pouco contribuam para o desenvolvimento das novas gerações, para construir uma sociedade de fato sustentável.

A discussão do Pré Sal é a discussão de que futuro nós queremos para o Brasil. E é uma discussão complexa. Quero aqui chamar atenção para alguns pontos. Não creio que possa esgotar o assunto, mas quero trazer uma lista de questões sobre a qual devemos nos debruçar, dialogar, convidar os técnicos para explicar seus pontos de vista, informar à população, refletir com cautela e decidir o que queremos.

É preciso primeiro reconhecer que há várias opções e que ninguém tem uma resposta completa aos problemas que estão colocados. Para mim há um conjunto inicial de problemas que devemos discutir. Como veremos não são simples. Eu gostaria de listar os seguintes temas:

1. O modelo de exploração: partilha ou concessão;
2. O papel da Petrobras e das outras empresas privadas – a capitalização da Petrobrás;
3. A Petro-sal: precisamos de uma nova estatal?
4. A cadeia produtiva do petróleo e o desenvolvimento tecnológico;
5. A repartição dos benefícios – royalties e o Fundo Social
6. A macroeconomia e os riscos da valorização cambial;
7. A sustentabilidade da opção petróleo e gás.

¹ Presidente da Federação das Indústrias do Estado do Paraná - FIEP

O modelo de exploração: partilha ou concessão

O modelo de concessão adotado pelo Brasil, após a quebra do monopólio do petróleo, foi um sucesso. Ele esteve ancorado na constituição de um marco regulatório claro, transparente, com uma agência reguladora independente e ativa, com poderes efetivos, que colocou vários blocos para concessão e exploração e soube atuar de forma pró-ativa na promoção do conteúdo local. Esse modelo de regulação funcionou até surpreendentemente muito bem, no caso da área de petróleo e gás, dado o risco associado às novas áreas e dada a assimetria existente no mercado, em que uma empresa predomina sobre as demais.

Mas esse modelo já não vinha funcionando de forma adequada. Em parte isso se devia ao recente enfraquecimento geral das agências reguladoras, em função do questionamento acerca do papel dessas agências. Não há dúvida que a descoberta do Pré-sal contribuiu para isso, no caso específico do setor de petróleo e gás, pois há muito tempo as informações privilegiadas acerca do potencial das descobertas são a base para atacar o modelo de regulação existente. Sejam os claros: o aumento do poder da Petrobrás e seus interesses específicos auxiliaram a enfraquecer a ANP.

O enfraquecimento das agências reguladoras e da ANP – Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, em especial, é uma péssima idéia. Qualquer que seja nossa opção de marco regulatório, vamos precisar de agências independentes e fortes. Isso deveria ser um ponto de partida: precisamos reforçar o papel e a independência da ANP.

Isso posto, cabe perguntar: é legítimo mudar os termos do modelo de concessão para partilha? Evidentemente é legítimo: cabe ao Congresso Nacional, respeitado os contratos em vigor, definir soberanamente sobre o modelo a se adotado. E há razões que justificam essa alteração: a concessão era essencial num modelo de alto risco, dada a incerteza existente sobre as reservas a serem exploradas. Em situações de menor risco, pode-se avaliar um melhor modelo de participação pública e privada.

Mas há que ter em vista que as objeções que se colocam ao modelo de partilha são muito pertinentes. Em primeiro lugar sabemos que, mantida o modelo de concessão, é possível ampliar a participação especial da União, se essa é a questão. Em segundo lugar, o modelo de concessão tende a atenuar fortes assimetrias de mercado e concentrações de poder econômico que podem ser perniciosas para a vida política nacional.

O balanço de ganhos e perdas para a mudança da regulação tende a pender para o modelo de partilha. A principal justificativa é de que já não há risco tão elevado de descoberta nas áreas do Pré Sal, que justifiquem o modelo de concessão anterior. Esse continuaria valendo para todas as demais áreas, mas não para o Pré-Sal. A Noruega é o fiel da balança dessa opção, pois é um exemplo de que possível adotar o modelo de partilha de forma transparente. A questão, portanto, é: seremos capazes de construir um modelo eficiente e transparente como o da Noruega? Temos maturidade para evitar a captura dessa solução, quer por interesses privados, quer pelos interesses corporativos e por interesses políticos pouco legítimos?

O papel da Petrobras e das outras empresas privadas– a capitalização da Petrobrás;

Não há dúvida que a Petrobras deve e terá um papel central na exploração dos recursos do Pré-Sal. As questões que estão em discussão são: “Qual será esse papel e como ele será exercido?”

A Petrobrás é uma empresa de capital aberto e mesmo que venha a ser capitalizada pelo poder público, terá sempre uma forte participação privada no seu capital total. Isso é muito saudável: exige melhor

governança e melhores práticas da empresa, em inúmeros aspectos que afetam sua avaliação pelos mercados. Mas isso deve ser levado em conta na definição do modelo e na ação específica de como ampliar o capital da empresa. Em primeiro lugar, há que reconhecer que é saudável o fato da Petrobrás ser de capital aberto, pelo que traz de melhoria de gestão para a empresa. Em segundo lugar, há que ter em vista que não se pode, na defesa dos interesses da empresa, adotar qualquer modelo de capitalização que venha a beneficiar de modo indevido esses investidores privados.

A Petrobrás desempenha há muitos anos um papel muito relevante no desenvolvimento da indústria nacional, ao desenvolver tecnologia no país e ao permitir o surgimento de inúmeros fornecedores nacionais na cadeia de suprimento de petróleo e gás. Isso deve ser reforçado. E essa é uma das principais linhas de defesa de um papel diferenciado da empresa na exploração do Pré-Sal. Há, portanto, razões que justificam um papel diferenciado da Petrobras no Pré-Sal.

Resta, contudo, assegurar algumas condições para esse maior papel e, em especial, para sua capitalização e para a previsão legal de que a empresa será a operadora de todos os blocos contratados sob o regime de partilha de produção: que esse aporte de recursos seja condicionado a uma estratégia ativa da empresa na promoção do desenvolvimento nacional; que os modelos de governança sejam aprimorados, dentro das melhores práticas de transparência e eficiência; que a regulação externa via ANP seja reforçada, atenuando a forte assimetria de mercado existente; que estejam claras a justificativa e a legalidade da autorização legislativa para a obrigatoriedade de Petrobrás opere os novos blocos a serem contratados.

A Petro-sal: precisamos de uma nova estatal?

O modelo da Noruega nos mostra muitas vantagens de criar uma nova empresa estatal capaz de administrar os novos recursos e de ditar seu ritmo de exploração. A Petro-Sal nasce inspirada na antiga Statoil norueguesa, hoje transformada na Petoro S.A.

A razão principal para a criação da Petro-Sal é a necessidade de gerir os novos contratos de partilha do Pré-Sal. Cabe-lhe gerir os recursos do Pré_Sal, celebrar os contratos com as empresas interessadas na sua comercialização, auditar essas ações, definir o ritmo de exploração do Pré-Sal, garantir o conteúdo local e realizar os procedimentos de individualização das jazidas do Pré-Sal.

A criação da Petro-Sal tem sido objeto de muita controvérsia. Muitas dessas controvérsias talvez sejam mais decorrentes das dúvidas acerca se que somos ou não capazes de criar uma nova empresa estatal eficiente, do que sobre a necessidade de criá-la. Uma nova estatal soa como um risco grande, muito em função do histórico das empresas estatais remanescentes na área energética.

O problema aqui é qual o desenho institucional mais eficiente. Curioso que o debate brasileiro não tenha colocado na mesa a opção de criar essa empresa como subsidiária do BNDES. Isso poderia ser uma garantia melhor de profissionalização da gestão e de redução do risco associado às eventuais vícios da nova estrutura. Teria a vantagem adicional de colocar parte dos novos recursos (fundo soberano) diretamente sobre a responsabilidade do mesmo gestor, na opção que o BNDES venha a ser a instituição financeira do Fundo Social.

O BNDES de fato poderia ser uma opção racional, mais técnica e mais independente para a gestão do modelo de partilha. A participação dos Ministérios e da Própria Presidência da República poderia se

restringir ao Conselho de Administração dessa subsidiária. Talvez esse fosse o caminho de maior transparência e de maior garantia de uma boa administração do modelo de partilha.

A cadeia produtiva do petróleo e o desenvolvimento tecnológico.

Não há dúvida de que a exploração do Pré-Sal vai exigir um significativo desenvolvimento tecnológico e a capacitação doméstica de fornecedores, se quisermos tirar proveito significativo dessa oportunidade, em termos de uma estratégia nacional.

A experiência internacional mostra que isso exige uma abordagem muito específica. Será necessário desenhar fundos com recursos significativos e instituições novas para cuidar dessa agenda. A natureza do desenho institucional necessário é sempre um problema grave para nós. É preciso ser criativo e evitar que as velhas agendas capturem essa oportunidade.

Uma política industrial e tecnológica deveria implicar em mudanças no projeto de lei que cria o Fundo Social, estabelecendo desde logo os mecanismos necessários para assegurar sua implementação, ou seja, recursos e instituições capazes de bem gerir esses recursos.

É conveniente recordar que a Lei do Petróleo estabeleceu, em 1997, mecanismos de redistribuição dos recursos de royalties e participação especial para várias entidades da Administração Federal, como a ANP e o Fundo Setorial do Petróleo. Da mesma maneira que agora se propõe rever a destinação de royalties, não há porque não rever a destinação dos recursos da União, pois eles serão em montante muito acima do que se poderia esperar quando da aprovação da Lei do Petróleo, em 1997.

O exemplo da Noruega poderia ser novamente ilustrativo, com seus fundos de apoio à inovação e suas agências de promoção do desenvolvimento industrial. Essa pode ser uma grande oportunidade para dar um salto efetivo na política tecnológica e industrial. Mas para isso é preciso criar os instrumentos necessários.

Deveríamos, e não estamos fazendo, elaborar um esquema básico de uma política de desenvolvimento produtivo para todo esse complexo de ações. E deveríamos pensar com detalhe acerca de sua institucionalidade. As agências que temos dão conta dessa agenda? O que criar? Como não duplicar esforços?

A repartição dos benefícios – royalties e o Fundo Social

A discussão do modelo de repartição dos benefícios do Pré-Sal mostra como estamos olhando o enorme potencial dessas reservas com uma visão de curto prazo. O que prepondera no debate é o lobby de todos os setores e entidades para estar na seleta lista de prioridades, como se a partir de amanhã pudessemos contar com esses recursos para cobrir todas nossas carências. E como se tudo pudesse ser prioridade.

Aqui é conveniente separar dois tipos de beneficiários: as compensações aos estados produtores pela exploração de recursos finitos e a destinação de novos fundos para o desenvolvimento Social, econômico e ambiental do país.

Não há dúvida que a compensação aos estados produtores é essencial. Aliás, segue um preceito constitucional. O que está em questão é se, no caso do Pré-Sal, o modelo de repartição de benefícios não

poderia ser alterado. É uma discussão importante, porque se é legítimo que os produtores sejam recompensados, também é legítimo que não se ampliem diferenças regionais graves, em função dessa alocação de recursos.

Isso poderia ser parcialmente atendido, com a contribuição da União, de simultaneamente também rever a destinação parcela dos royalties destinados aos seus órgãos específicos. A revisão das compensações a estados e municípios produtores seria feita conjuntamente com a revisão da destinação dos recursos que cabem, à União. Isso poderia reforçar os recursos do chamado Fundo Social.

Uma segunda discussão é a destinação dos recursos do Fundo Social. Aqui se concentram as pressões para que tudo vire prioridade e, pior, como se esses recursos pudessem ser gastos de adicional aos orçamentos sem ônus para o país. Essa talvez seja a discussão mais importante. Infelizmente não poderemos gastar esses recursos de forma descontrolada, sob o risco de gerarmos inflação e valorização cambial. Moderar o apetite, num país com tantas carências é uma das mais difíceis tarefas que se põe na mesa nesse momento. Mas é preciso alertar para os riscos associados a essa opção, em que o benefício de hoje se transforma num pesadelo no futuro próximo.

Enfrentar isso requer que desde já sejamos claro. O que vamos gastar de fato, a renda corrente ou os resultados da capitalização desses fundos? Vamos assegurar que esses recursos sejam aplicados no exterior para não impactar no câmbio? O que vamos admitir gastar com as prioridades (educação, desde logo)?

A macroeconomia e os riscos da valorização cambial;

Uma preocupação que ainda não conquistou a opinião pública é a de como vamos usar os recursos do Pré-Sal. Estamos debatendo nos últimos meses acerca dos riscos de uma “doença holandesa”, que pode gerar desequilíbrios das taxas de câmbio e pressões inflacionárias e, no limite, podem levar à desindustrialização do país.

Uma exploração acentuada do Pré-Sal, que gere elevadas receitas de exploração tende a levar a uma valorização sistemática da taxa de câmbio. Cabe registrar que a maioria dos países ricos em recursos naturais não apresenta um bom desempenho no que se refere ao crescimento econômico e muito menos no sentido do desenvolvimento.

Vamos, nesse sentido, ter de limitar o uso corrente das receitas do Pré-Sal. O ideal seria capitalizar esses recursos em fundos aplicados fora do país e utilizar apenas seus rendimentos. Pois se elevarmos os gastos correntes, sem critérios, vamos gerar mais inflação e desemprego.

Para conciliar esse conflito intergeracional, vamos ter de administrar as expectativas geradas pelo Pré-Sal e definir metas de responsabilidade fiscal para essas receitas. Mais que isso, vamos ter que constituir e gerar novos fundos de estabilização e fundos soberanos. Não podemos permitir que a taxa de câmbio se valorize para além do que já está valorizada, em função do desempenho de nossas exportações de commodities.

A sustentabilidade da opção petróleo e gás

O Pré-Sal nos coloca uma disjuntiva grave. Somos reconhecidos internacionalmente como um país com uma matriz energética significativamente limpa, pela forte presença da hidroeleticidade. Construímos uma

opção pelo bioetanol que desperta o interesse de todos, pela dimensão e impacto que tem na substituição de derivados de petróleo. A essas opções, somamos recentemente alternativas importantes de produção de biodiesel. Em todos os sentidos, nós caminhávamos para ser um exemplo de uso renovável de energia, num contexto em que o mundo deve se comprometer com metas de redução de carbono, em função da mudança global do clima.

A questão é se saberemos usar o Pré Sal com sabedoria também do ponto de vista ambiental. Em primeiro lugar evitando a emissão de gases de efeito estufa na exploração; em segundo acelerando nossa opção pelas fontes renováveis, em conjunto com a exploração das novas reservas de petróleo; em terceiro fazendo efetivos mecanismos de mitigação do maior uso de combustíveis fósseis.

Preocupa, em particular, sabermos se os esforços do país, em termos de engenharia, tecnologia e gestão empresarial não estarão absorvidos de forma acentuada pelo Pré-Sal e se saberemos manter a mobilização para as energias renováveis. Nossa maior e melhor empresa estará fortemente comprometida com a exploração das novas reservas. Devemos atentar para isso, antecipando os problemas que um foco acentuado da Petrobras crie para a tarefa de levar adiante com determinação as opções energéticas sustentáveis.