



Revista de Administração Pública - RAP

ISSN: 0034-7612

rap@fgv.br

Escola Brasileira de Administração

Pública e de Empresas

Brasil

Trojbicz, Beni

Ideias e economia nas reformas das políticas públicas do setor de petróleo brasileiro:
1995 a 2010

Revista de Administração Pública - RAP, vol. 51, núm. 5, septiembre-octubre, 2017, pp.
767-787

Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas
Rio de Janeiro, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=241053327005>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

Ideias e economia nas reformas das políticas públicas do setor de petróleo brasileiro: 1995 a 2010

Beni Trojbicz

Universidade Federal do ABC / Centro de Engenharia, Modelagem e Ciências Sociais Aplicadas
São Bernardo do Campo / SP — Brasil

Este trabalho examina as mudanças no gerenciamento das receitas petrolíferas desde os anos 1990, período das reformas orientadas para o mercado, até o novo marco regulatório do petróleo aprovado em 2010. Baseado na combinação da perspectiva de longo prazo do institucionalismo histórico e nas ferramentas para modelar o comportamento dos agentes do institucionalismo da escolha racional, o estudo sublinha a importância das ideias e dos interesses no resultado da política pública, considerando a interação dos atores no processo, o marco institucional, novas conjunturas críticas e configurações nacionais e internacionais. Os resultados indicam que a política pública de petróleo no Brasil segue uma trajetória calcada nas ideias vigentes durante o período, refletindo os interesses dominantes em cada fase. Além disso, a situação econômica doméstica teve papel-chave ao determinar a necessidade de seguir as recomendações de políticas econômicas das organizações financeiras internacionais.

Palavras-chave: política pública, economia política, institucionalismo, petróleo, Brasil e Petrobras.

Ideas y economía en las reformas de las políticas públicas del sector de petróleo brasileño: 1995 a 2010

Este trabajo examina los cambios en la gestión de los ingresos petroleros desde el período de las reformas orientadas al mercado de los años 1990 hasta el nuevo marco regulatorio del petróleo aprobado en 2010. Basado en la combinación de la perspectiva a largo plazo del institucionalismo histórico y en las herramientas del institucionalismo de la elección racional para modelar el comportamiento de los agentes, el estudio subraya la importancia de las ideas e intereses en el resultado de la política pública, considerando la interacción de los actores en el proceso, el marco institucional, nuevas coyunturas críticas y configuraciones nacionales e internacionales. Los resultados indican que la política pública de petróleo en Brasil siguió la trayectoria de las ideas durante el período, reflejando los intereses dominantes en cada fase. Además, la situación económica doméstica desempeñó un papel clave al determinar la necesidad de seguir las recomendaciones de políticas económicas de las organizaciones financieras internacionales.

Palabras clave: política pública; economía política; institucionalismo; petróleo; Brasil; Petrobras.

Ideas and economy in the policy reforms of the Brazilian oil sector: 1995 to 2010

This paper examines changes in oil revenue management in the period from the market-oriented reforms of the 1990s to the new oil sector regulatory framework introduced in 2010. Grounded on a combination of the long-term view afforded by historical institutionalism and the tools for modelling agents' behaviour offered by rational choice institutionalism, it stresses the importance of ideas and associated interests in the policy outcome, considering stakeholder interaction in the process, the institutional framework, the new critical juncture, and the new domestic and international setting. The result indicates that the Brazilian oil policy follows the ideas path during the 1990s and 2000s, reflecting the dominant interests in each phase. As well, the domestic economic outlook was critical to determine the extent to which the government had to follow international agencies policy recommendations.

Keywords: public policy; political economy; institutionalism; oil; Brazil; Petrobras.

1. INTRODUÇÃO

Em seu discurso de posse, a presidente Dilma Rousseff se referiu ao pré-sal¹ como fonte de recursos que seria utilizada para financiar melhoria nos serviços públicos, redução da pobreza e conservação do meio ambiente:

O meu governo terá a responsabilidade de transformar a enorme riqueza obtida no pré-sal em poupança de longo prazo, capaz de fornecer às atuais e às futuras gerações a melhor parcela dessa riqueza, transformada, ao longo do tempo, em investimentos efetivos na qualidade dos serviços públicos, na redução da pobreza e na valorização do meio ambiente. Recusaremos o gasto apressado, que reserva às futuras gerações apenas as dívidas e a desesperança. [Brasil, 2011]

Trata-se de um discurso com clara inclinação social-democrata uma vez que o ponto de partida implícito é a distribuição social dos resultados do crescimento econômico (Przeworski, 1991). Não por coincidência, esse discurso ecoa elementos do marco regulatório introduzido em 2010, já que naquela época Dilma Rousseff era uma ministra de grande influência no governo Lula e foi a grande artífice da nova política. Ao mesmo tempo, tanto o discurso como a nova lei diferem em essência da regulação aprovada em 1997, de extrato mais liberal.

O presente trabalho tem como objetivo analisar mudanças do modelo de gerenciamento das rendas minerais no Brasil no período que vai da Lei do Petróleo de 1997 até 2010, quando são aprovadas as novas leis que conformam o novo marco regulatório do setor.

Para explicar a trajetória descrita anteriormente, supõe-se que as ideias têm peso relevante para deslindar mudanças em políticas públicas, não só por apresentarem novas soluções para problemas existentes, mas também por sua adequação a interesses (Hall, 1993). O contexto econômico é também tomado como elemento constritor do resultado da política pública, já que os governos analisados dependem do sucesso econômico de suas políticas para permanecer no poder (Sola, 2011). Ao considerar também as instituições, uma nova conjuntura crítica e novas condições nacionais econômicas e políticas, esse estudo busca mostrar o processo por meio do qual essas variáveis interagiram para gerar as duas novas regulações.

Do ponto de vista empírico, essa análise é interessante por pelo menos três razões. A primeira relaciona-se com os processos no setor de petróleo. O caso brasileiro ilustra movimento de liberalização do setor na década de 1990 e aumento de intervenção estatal nos anos 2000, indicando processos de reforma que podem parametrizar a compreensão de mudanças em outros países. Além disso, após a descoberta de petróleo em águas ultraprofundas da Plataforma Continental brasileira, o setor de petróleo aumentou sua importância para o futuro da economia nacional brasileira e do setor industrial do país. Nesse sentido, essa análise contribui para um melhor entendimento das perspectivas de

¹ “Localização geológica de rochas e reservatórios petrolíferos sob a crosta terrestre abaixo da camada de sal, com profundidades que variam entre 4.000 e 6.000 metros no subsolo oceânico e lâminas d’água de 1.000 a 2.000 metros” (Lucas, 2013:126). Em 2006 foram descobertas reservas de petróleo e gás natural que tornariam o Brasil um dos maiores produtores mundiais. A extração de hidrocarbonetos aí localizados demanda tecnologia avançada.

desenvolvimento do Brasil. Finalmente, o estudo permite entender e situar uma importante empresa brasileira, a Petrobras, no cenário atual, tanto quanto a sua participação e influência nas novas legislações quanto à forma como ela é influenciada pelo resultado incorrido.

Do ponto de vista teórico, essa análise ilustra dinâmica em que se combinam a visão abrangente do neoinstitucionalismo histórico com as ferramentas do neoinstitucionalismo da escolha racional que permitem entender momentos de transformação.

A metodologia e o referencial teórico adotados para este trabalho são explicitados na seção seguinte. Esse modelo teórico é o guia para identificar os elementos a serem incorporados no estudo, e é utilizado na terceira seção de análise. Esta última inicia-se apresentando a trajetória das ideias econômicas, visto que elas têm papel fundamental para determinar o resultado da política pública do petróleo. Uma vez identificada essa trajetória, o artigo relata os elementos de influência para formulação dos marcos regulatórios de 1997 e 2010, com base nas variáveis independentes apontadas por meio do referencial teórico adotado. Finalmente, na conclusão são apresentadas implicações dos resultados do trabalho.

2. MÉTODOS

Este estudo adota metodologia de caso única, guiada por análise de *process tracing*. As informações são baseadas tanto em fontes primárias como secundárias e a lista de entrevistas em profundidade encontra-se no Apêndice deste trabalho.

O estudo de caso único apresenta vantagens para lidar com processos que incluem “conjunturas críticas”, pois permite um processo de avaliação detalhado e holístico, que, por sua vez, ajuda a entender a forma como mecanismos causais operam em contextos específicos. Isso se revela ainda mais importante para análises que procuram explicar eventos únicos, pois permite identificar variáveis que não são evidentes (George e Bennett, 2005).

Além disso, o *process tracing* é indicado para identificar mecanismos intervenientes (Mahoney e Villegas, 2007), sendo crucial para análises de n pequeno (Tilly, 1997), porque evidencia diferenças entre correlações entre mecanismos causais (Mahoney, 2003).

Em acordo com as escolhas metodológicas, no campo teórico, o neoinstitucionalismo histórico (NIH) tem grande capacidade explicativa quando utilizado para analisar períodos de longa duração (mais de 10 anos), por adotar explicações que abordam a formação de instituições em momentos de “conjunturas críticas”, que encaminha a situação para trajetórias de longo prazo de difícil reversão, que levam à dependência da trajetória (“*path dependence*”) pela construção de retornos crescentes (“*positive feedbacks*”). Esses conceitos sobre a criação de trajetórias de longo prazo oferecem a possibilidade de incluir os impactos de instituições muito anteriores ao fato na análise, bem como dos processos desencadeados por essas instituições. No entanto, uma crítica pertinente é o fato de que o NIH falha na explicação das escolhas dos atores, já que trata os períodos de “conjunturas críticas” como momentos de contingência, quando as escolhas tomadas têm um impacto magnificado no futuro, mas com previsibilidade quase nula (Mahoney, 2005).²

² Trojbicz (2016) detalha a teoria que fundamenta este trabalho.

Uma solução para explicar os momentos de contingência seria utilizar o neoinstitucionalismo da escolha racional (RCI), já que ele dispõe de ferramentas para modelar as escolhas dos atores em períodos de conjuntura crítica. Nesse sentido, escolhas dos atores são decisões instrumentais tomadas conscientemente a partir dos arranjos institucionais vigentes, viabilizando explicar opções, retornos potenciais (“*potential payoffs*”) e preferências dos atores. Entre as teorias da RCI, seriam adequadas a essa utilização aquelas que cumprissem alguns requisitos. Em primeiro lugar, teorias em que a racionalidade é limitada (“*bounded rationality*”), mas também em que a determinação dos objetivos dos atores não exclua a utilização de método indutivo. Em segundo lugar, as teorias do RCI utilizadas devem permitir entendimento das situações de conjuntura crítica e o conceito de “dependência de trajetória”, conforme percebido pelas teorias do NIH (Mahoney, 2005). Ou seja, é necessário utilizar teorias da escolha racional que não se oponham ao entendimento histórico da situação, permitindo a utilização do método indutivo, mas também permitindo entender os momentos de mudança como períodos em que as decisões tomadas tendem a ter baixa reversibilidade, bem como impactos magnificados no futuro.

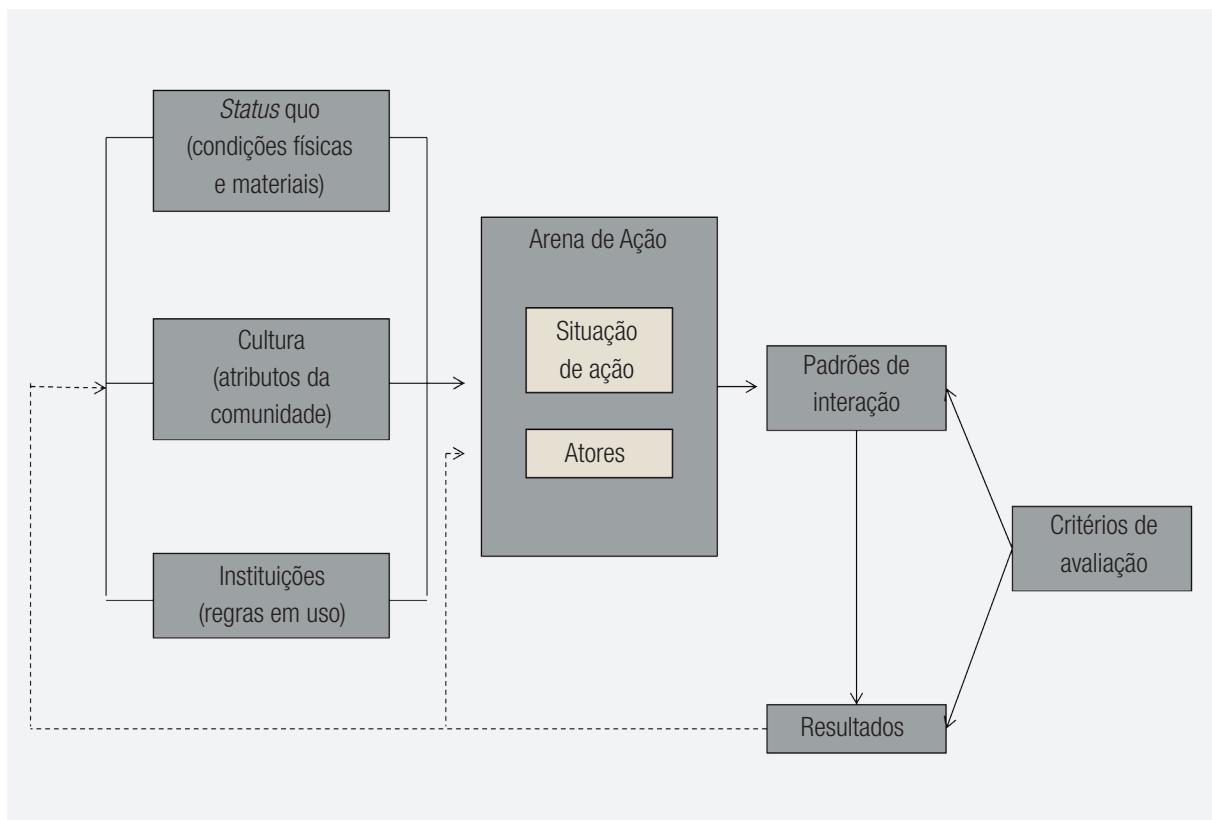
Em resumo, o caminho teórico conjuga complementaridade entre RCI e NIH. O NIH identifica conjunturas críticas, em que as escolhas dos atores implicam tomada de trajetórias de longo prazo de difícil reversão, enquanto o RCI permite análise das decisões estratégicas tomadas em momentos de mudança. A combinação das duas abordagens resulta em entendimento mais completo dos processos de longo prazo, incluindo mecanismos de escolha dos atores nos momentos de decisão. Dessa forma, utiliza-se o RCI de forma complementar ao NIH para modelar o comportamento dos atores nas conjunturas críticas.

De forma concreta, utilizaremos o Institutional Analysis and Development Framework (IAD), ferramental analítico de Ostrom (2007), para análise de RCI, observando dois princípios. Em primeiro lugar, é a orientação do ator que define qual entre as opções comportamentais disponíveis será adotada. Além disso, as decisões são entendidas utilizando a visão subjetiva do ator no momento da decisão. Essa recomendação de orientação histórica assume que valores que o ator atribui aos elementos do modelo não refletem a realidade objetiva, mas sim a visão subjetiva do ator (Mahoney, 2005).

O IAD, marco teórico que se encontra no campo teórico da RCI, foi desenvolvido para estudar como os paradigmas em ciência política afetavam a forma como administração pública e organização metropolitanas eram conceituadas, tendo sido utilizado para o estudo de recursos de uso comum, em temas relacionados com irrigação, recursos florestais, e mais recentemente em sistemas ecológicos, preservação de biodiversidade, cooperativas, pesca, entre outros (Ostrom, 2007:46).

O modelo do IAD é esquematizado na figura 1 e pode ser dividido em três partes. A primeira delas é composta pelas três variáveis independentes do modelo: *status quo*, cultura e instituições. A segunda é a variável dependente, composta por três elementos inter-relacionados: “arenas de ação”, que por meio dos “padrões de interação” levam aos “resultados”. Finalmente, o modelo também inclui a possibilidade de utilizar “critérios de avaliação” tanto sobre os “padrões de interação” como sobre os “resultados”.

É importante ressaltar que cultura, como variável independente, inclui amplas visões da realidade que condicionam a forma como ideias evoluem e moldam o padrão da política pública no longo prazo. Nesse sentido, como mostrado nas figuras 2 e 3, cultura inclui ideias e ideologia, mas não se limita a elas.

FIGURA 1 ESQUEMA DO INSTITUTIONAL ANALYSIS AND DEVELOPMENT (IAD)

Fonte: Ostrom (2007).

De forma bastante sintética, o IAD é um mapa conceitual de vários níveis, em que o núcleo da análise consiste nas “arenas de ação”, que indica o espaço social em que os indivíduos interagem, trocam bens e serviços, resolvem problemas, dominam uns aos outros ou lutam (Ostrom, 2007:28). As arenas de ação são condicionadas pelo *status quo*, a cultura e as instituições presentes, e a partir da arena de ação são gerados padrões de interação que levam a resultados. O IAD propõe a utilização de critérios de avaliação tanto sobre os padrões de interação como sobre os resultados. Os critérios de avaliação evidenciam os elementos que guiam os atores nas decisões, utilizados na avaliação do processo. Finalmente, os resultados afetam tanto a arena de ação como suas condicionantes: *status quo*, cultura e instituições.

O “resultado” no esquema mostra justamente como a formulação da política pública leva a uma nova prática, o que demanda esclarecimentos sobre a relação entre ideias e ações. Para Ostrom (2007), políticas públicas são instituições influenciadas em sua gênese por ideias, mas, uma vez criadas, são capazes de influenciar ideias retroativamente. Esse aspecto é ilustrado pela circularidade do modelo, mas como o objetivo deste trabalho é explicar a formação da agenda e formulação da política pública, o ponto de partida do estudo tem como variável independente “cultura” (ou ideias). De qualquer forma, o que se quer ressaltar é a possibilidade de existir causalidade inversa.

3. ANÁLISE

3.1 IDEIAS ECONÔMICAS NO BRASIL

Como este trabalho advoga a importância das ideias na definição da política pública do petróleo no Brasil, esse será o ponto de partida da análise. Como é sabido, o Brasil adotou entre os anos 1930 e 1980 política de desenvolvimento que incluía importante intervenção estatal nos mercados. Esse período interrompe-se com a crise da dívida de 1982, marco na história contemporânea da América Latina por finalizar período de prosperidade econômica baseado no modelo em que o Estado detinha importante participação na promoção do desenvolvimento. Os países como o Brasil que haviam se endividado junto a bancos comerciais durante a década de 1970 são duramente afetados, já que a recessão diminuiu sua capacidade de geração de divisas, enquanto o aumento da taxa de juros sobre-carregou o serviço da dívida (Almeida, 2001; Arienti, 2010; Portela, 1994).

Em contraposição aos programas de ajuste ortodoxos definidos pelos organismos multilaterais para combater a crise, na Constituição Federal de 1988 prevaleceram diretrizes remanescentes do Estado getulista, incluindo diversos elementos nacional-desenvolvimentistas. Essas características da constituição constituíram óbices ao processo de reformas orientadas ao mercado iniciadas no governo Cardoso, demandando emendas constitucionais. Somente depois que o Plano Real assegurou a estabilidade monetária que reformas estruturais foram introduzidas para modificar as relações Estado-sociedade. Essas mudanças — incluindo desregulação de mercado, privatização de ativos estatais e abertura econômica — ocorreram durante o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-98) (Couto e Abrucio, 2003:277).

A partir dos anos 2000, pode-se afirmar que se inicia um lento processo de declínio da hegemonia neoliberal, evidenciado pela falta de sucesso nas reformas neoliberais dos anos 1990; o crescimento econômico superior de países que haviam tomado trajetórias distintas — como China e Índia; e a ascensão de governos progressistas ou de centro-esquerda em países latino-americanos. Além disso, evidenciam-se a necessidade de regulação do mercado pelo Estado após a crise financeira de 2008 e ainda a maior importância da China na economia mundial, cuja crescente demanda por *commodities* permitiu a dinamização de vários países, em especial o Brasil, e abriu oportunidade para maior latitude na adoção de ideias distintas sobre a condução da economia (Miguel, 2011; Gaitán, 2011; Evans, 1993; Rodrik, 2007; Diniz, 2011; Boschi, 2011; Loureiro, 2012:17; Barros de Castro, 2008).

Até esse ponto da análise enfatizou-se o papel desempenhado pelo credo liberal, mas as ideias não se apoiam no vazio. Ao contrário, aparecem como soluções para problemas existentes, e ancoram-se em interesses materiais e políticos concretos. Peter Hall (1993) ilustra essa dinâmica para a Inglaterra de Thatcher, que reorientou a política macroeconômica nacional pelo paradigma monetarista ao final da década de 1970. Ao defender paradigma econômico diferenciado, a primeira-ministra conseguiu transferir para si, em termos políticos, o que o modelo monetarista prometia em termos econômicos, além de ele ser também uma resposta a pressões de grupos de interesses. Exemplo disso foi reduzir a ascendência dos sindicatos, condição para manter o Partido Conservador no poder: a queda dos governos trabalhistas e conservadores antecedentes resultou da falta de controle sobre as greves promovidas pelos sindicatos. Além disso, o novo cânone foi apoiado pela mídia inglesa e pelo setor financeiro, diretamente beneficiado por ele. Em suma, esse exemplo mostra como legitimar ideias se vincula à demanda de soluções para problemas, mas também a preferências partidárias (diminuição

do poder dos sindicatos), a interesses políticos (busca de vitória eleitoral), a benefícios econômicos (setor financeiro), e pode contar com setores da sociedade a serem favorecidos com a mudança (mídia e setor financeiro). Isso atesta que as ideias não se dão em detrimento de interesses, mas sim de forma combinada (Gourevitch, 1986; Hall, 1993).

O caso da política econômica francesa no início da década de 1980 é especialmente interessante. Entre os países capitalistas avançados, a França distanciou-se mais do consenso social-democrático pós-guerra ao aderir a programa econômico mais de esquerda. A eleição de Mitterrand indicava acirramento desse desvio da norma, de fato ensaiado no primeiro ano do governo dele. Todavia as condições recessivas mundiais, oriundas da política macroeconômica restritiva norte-americana em 1981, impossibilitaram a continuidade desse movimento, já que a integração econômica internacional da França a tornava dependente do capital externo para exportar produtos e investir (Gourevitch, 1986).

A similaridade desse caso com o brasileiro está na importância do posicionamento internacional daquele país na definição das políticas públicas. Como a análise da Lei do Petróleo (1997) vai mostrar, durante o governo FHC, o Brasil sustinha situação econômica pouco satisfatória e dependia da validação dos organismos multilaterais para ganhar a confiança dos investidores externos. Dessa forma, a posição internacional do país foi significativa para a receptividade do governo às ideias defendidas pelos organismos multilaterais. Isso não implica que, naquele momento, elas fossem rechaçadas pelo governo ou pela grande imprensa. Simetricamente, mas em sentido oposto, o governo Lula gozou de situação econômica favorável, o que imprimiu maior independência quanto às políticas adotadas em relação às instituições internacionais (Loureiro, 2012; Oliveira e Turolla, 2003, Kugelmas, 2011).

O que se deseja ressaltar é que, no caso brasileiro, a situação econômica vulnerável durante a década de 1990 tornou o país dependente do investimento externo para gerar crescimento e, por isso, mais adstrito da aprovação das organizações internacionais para aumentar o fluxo de capitais para o país. As restrições impostas pela globalização à esfera econômica, cuja influência se revela no potencial do governo em atender à demanda da população e que influi na aprovação desse governo, indicam a necessidade de se adotarem medidas alinhadas às recomendações de organismos internacionais não só por imperativos econômicos, mas também como estratégia de manutenção do poder incumbente, como veremos a seguir.

3.2 GÊNESE DA LEI DO PETRÓLEO DE 1997

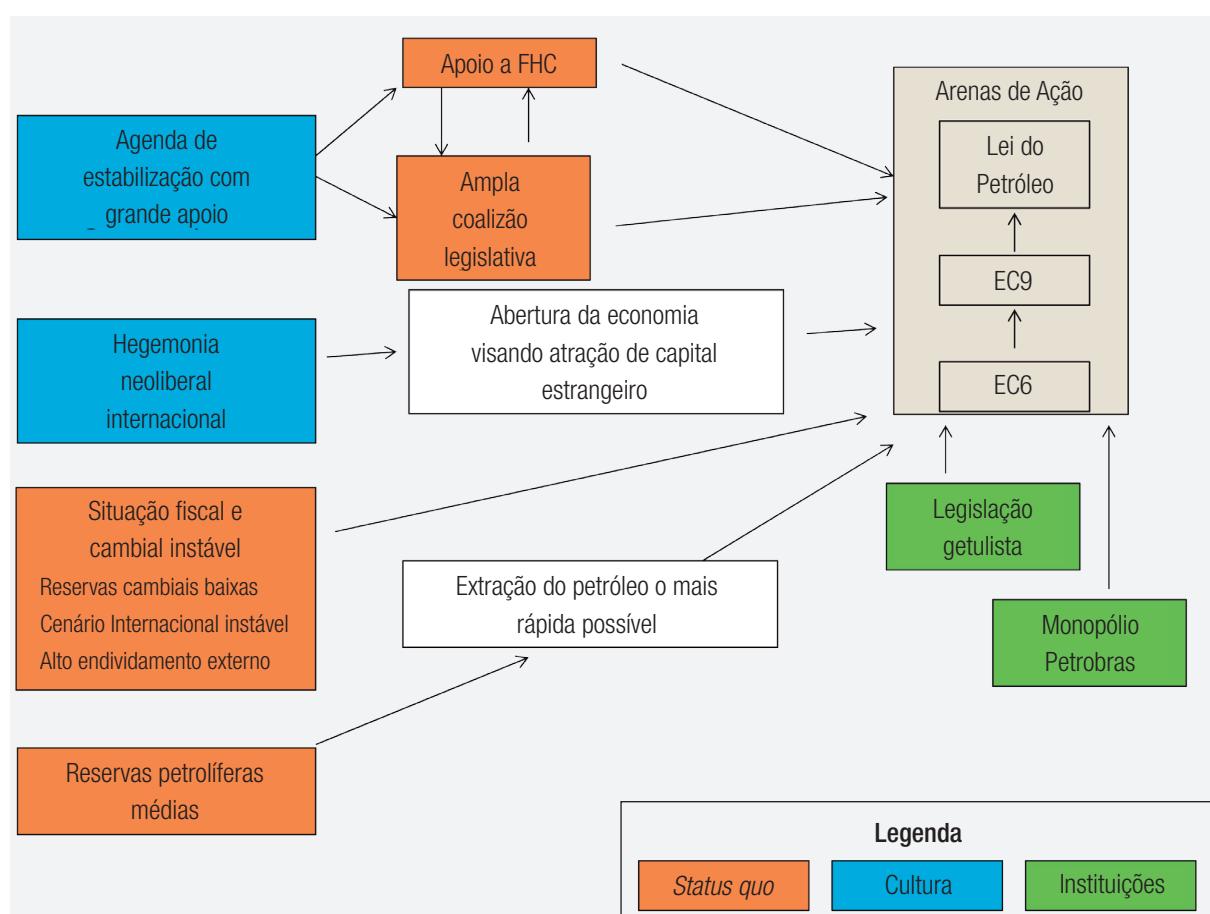
Esta seção detalha a formulação da política de petróleo ao considerar as variáveis independentes em ordem de importância: ideias são centrais, seguidas pelo contexto econômico, político e das reservas de petróleo do país. A descrição do ambiente institucional introduz as reformas constitucionais que possibilitaram ao Congresso aprovar a Lei do Petróleo de 1997, seguidos dos principais elementos da nova lei e suas consequências. A figura 2 ilustra as influências na gênese da regulação e pode ser tomada como resumo desta parte do texto.

O processo de ascensão do ideário neoliberal teve grande influência sobre o resultado da política pública do petróleo brasileiro na década de 1990. Pode-se dizer que o elemento inicial desse processo jaz justamente nesse aspecto: esse foi o momento em que o processo de liberalização em curso estrutura-se de forma consistente no país, logrando desobstruir empecilhos constitucionais, o que não havia sido alcançado até então (Couto e Abrucio, 2003).

Essa estruturação se relaciona com a posição internacional que o Brasil assumiu depois da crise da dívida de 1982, quando se tornou mais vulnerável às pressões dos organismos multilaterais, por sua vez dominados por interesses dos países capitalistas centrais, em especial os Estados Unidos e seu setor financeiro (Portella, 1994; Arienti, 2010).

Como o problema da dívida só se solucionou no início dos anos 1990, durante toda a década de 1980, o Brasil ficou devedor das organizações multilaterais, e, em consequência disso, alcançou poucos investimentos tanto públicos quanto externos, o que, aliás, foi fator crucial para as baixas taxas de crescimento econômico, influiu sobre a possibilidade do governo em prover bem-estar à população e contaminou a avaliação do governo (Sola, 2011).

FIGURA 2 GÊNESE DA LEI DO PETRÓLEO DE 1997



Fonte: Elaborada pelo autor.

Parte do sucesso desse processo de reformas orientadas ao mercado encontra-se na existência de coalizão majoritária de apoio ao governo, permitindo que o legislativo federal não criasse barreira intransponível. A relação entre governo e legislativo durante grande parte do governo Fernando Henrique Cardoso não consistia em insulamento ou autonomia do Executivo, evidenciado pela ne-

cessidade de negociar para aprovar as Emendas Constitucionais e a Lei do Petróleo. Nesse sentido, ainda que o Executivo tivesse papel central na formação da agenda de reformas visando adequação da relação Estado-mercado (Almeida, 1999:2), o Legislativo logrou impor suas preferências (Souza e Pereira, 2013:50).

Ainda no campo das ideias, cabe destacar que o Plano Real representou mudança no marco cognitivo do Brasil na medida em que a estabilização alcançada foi vista de forma quase unânime como bem público a ser preservado, influenciando na impossibilidade de introdução de objetivos desenvolvimentistas na agenda governamental. Na mesma medida, é na popularidade da agenda de estabilização que reside parte substantiva do apoio ao presidente Fernando Henrique Cardoso, tanto em termos eleitorais quanto em termos de sua capacidade de manutenção de extensa coalizão de sustentação no legislativo (Couto e Abrucio, 2003).

Portanto, há dois elementos a ressaltar sobre os efeitos do Plano Real na política pública do setor do petróleo. Em primeiro lugar, o Plano Real teve enorme apoio da população e da classe política, apoio esse que foi transferido para FHC como “pai” do plano, permitindo maior espaço de manobra política. Em segundo lugar, o sucesso do Plano Real também limitou o campo das políticas econômicas a serem implementadas, impedindo introdução de objetivos de crescimento na agenda. Em outras palavras, existia configuração restritiva à atuação dos *policy makers* econômicos, uma vez que o controle inflacionário marcou todo esse período, ao representar conquista de benefício básico, necessário para qualquer estratégia de avanço do país, além de transferir legitimidade ao presidente, utilizada na promoção das reformas orientadas ao mercado. Outros elementos relacionam-se com esse núcleo básico: ajuste fiscal, baixo crescimento econômico, ausência de *boom de commodities* e baixa capacidade de investimento do Estado. A necessidade de ajuste fiscal está relacionada com o fraco desempenho da balança comercial e com o baixo crescimento econômico, ao mesmo tempo que a débil capacidade de investimento do Estado é a outra face da moeda do ajuste fiscal. Esses elementos combinados apresentam uma das alegações dos formuladores de políticas quanto à necessidade de atração de capital privado: a impossibilidade de o Estado investir suficientemente para otimizar o resultado nos diferentes setores reformados. No caso específico do petróleo, alegava-se ausência de recursos do governo e da Petrobras para investimento adequado às demandas do setor (Couto e Abrucio, 2003; Diniz, 2011).

Outro elemento condicionante a ressaltar é a dimensão das reservas petrolíferas do país no momento da aprovação da Lei do Petróleo. Essa questão esclarece um ponto de divergência sobre a conveniência ou não de criação de novo marco regulatório após descoberta do petróleo do pré-sal. Um dos elementos do marco regulatório de 1997 é o regime fiscal de concessão. No marco regulatório de 2010 é introduzida a possibilidade de utilização de regime fiscal de partilha para áreas de exploração estratégica, como o pré-sal. Para defensores do modelo de partilha, é o novo *status* do Brasil de detentor de grandes reservas petrolíferas o motivo da introdução do regime de partilha (Bercovici, 2011).

O tamanho das reservas foi importante na definição da legislação de 1997, pois condicionou a remuneração oferecida ao concessionário. O *government take*³ das explorações com o regime de con-

³ Apropriação estatal sobre os resultados financeiros da exploração do petróleo.

cessão brasileiro figura entre os mais baixos em comparação internacional, o que estava relacionado com alto risco exploratório, ou seja, já que a exploração tem alta possibilidade de encontrar poços secos, o regime de exploração deve oferecer retorno atraente o suficiente para incentivar empresas a incorrer em tal risco. Portanto, a dotação do Brasil em termos de reservas petrolíferas afetou o marco regulatório. Além disso, a dotação de reservas medianas implicava situação em que o petróleo não era bem estratégico para o Brasil. Nesse sentido, o governo havia desenhado o marco regulatório visando extração das reservas o mais rápido possível, pela perspectiva de queda na cotação do preço do petróleo naquele momento, pela ativação da economia e ingresso de recursos ao Estado que poderiam resultar do aumento da exploração, e pela crescente conscientização mundial sobre utilização de fontes de energia renováveis. Em terceiro lugar, dado que no regime de concessão o investimento exploratório é totalmente financiado pela concessionária, e a apropriação de rendas minerais pelo Estado tem início imediatamente após a produção, o marco regulatório era compatível com situação fiscal de baixa capacidade de financiamento do Estado. O fomento à extração do petróleo também teria como efeito o aumento de arrecadação fiscal de setores relacionados, maior ingresso de capitais de investimento visando exploração e fortalecimento da cadeia produtiva nacional do petróleo por meio das cláusulas de conteúdo local mínimo. Esses elementos influenciaram os *policy makers* a desenvolver políticas considerando que a extração futura teria menor valor que a presente, fazendo com que incentivos para exploração imediata fossem superiores aos de manutenção das reservas no subsolo (Bercovici, 2011; Siqueira, 2013).

O quadro institucional do setor do petróleo consistia de legislação que remontava ao período getulista (1938), e, apesar de haver sofrido modificações durante os períodos Dutra (1946-51) e militar (Constituição Federal de 1967), manteve as características básicas da legislação de 1938 (Bercovici, 2011). Adicionalmente, a Constituição Federal continha em seu corpo detalhamento que corresponde à definição de políticas públicas (Couto e Abrucio, 2003), demandando reformas constitucionais para permitir a reforma do setor (Bercovici, 2011). Duas modificações constitucionais são de interesse aqui: a Emenda Constitucional nº 6 (EC6) e a Emenda Constitucional nº 9 (EC9), necessárias para que os objetivos da reforma pudessem ser estabelecidos em Lei.

A EC6 modificou o conceito de empresa nacional, tornando iguais empresas com sede no Brasil de capital nacional e estrangeiro. Um segundo passo no processo de reforma foi flexibilizar o exercício do monopólio da União sobre as reservas de hidrocarbonetos, atribuído pela Constituição Federal de 1988 à Petrobras. A EC9 retira da Carta a atribuição à Petrobras de ser a única executora do monopólio, ainda mantendo o monopólio da União sobre o recurso natural (Bercovici, 2011:252).

Dessa forma, EC6 e EC9 combinam-se ao permitir a participação das empresas estrangeiras na exploração do petróleo e romper o monopólio da Petrobras sobre a exploração. Portanto, destravaram-se as amarras constitucionais para a liberalização do setor, que foi regulado pela Lei do Petróleo.

A Lei do Petróleo de 1997 apresenta quatro elementos principais, com diferentes níveis de impacto e importância. O primeiro elemento ocorreu no chamado *downstream*,⁴ a desregulamentação dos

⁴ A cadeia produtiva do petróleo é dividida em duas etapas, o *downstream* e o *upstream*. O *downstream* é composto pelo refino, transporte, distribuição e comercialização dos derivados do petróleo, enquanto o *upstream* é composto pela exploração, produção e transporte do petróleo.

preços do petróleo, derivados e gás natural. Esse movimento é tido como fundamental na atração de investimentos para o setor, e foi operado de forma gradativa visando extinção do tabelamento e da equalização regional dos preços, fim de subsídios e diminuição das barreiras à entrada de empresas na distribuição e venda (Zylbersztajn e Agel, 2013:56).

O segundo elemento diz respeito ao *upstream* brasileiro, em que se abre o exercício do monopólio do petróleo no Brasil, anteriormente atribuído unicamente à Petrobras. Dentro do modelo de reforma do Estado vigente, em que a função estatal migra para a área regulatória, é criada a Agência Nacional do Petróleo (ANP), que passa a ser responsável pela gestão do monopólio, enquanto a Petrobras deixa de ser a única executora do monopólio estatal. A ação no *upstream* baseou-se em dois compromissos políticos. O primeiro visava reestruturar a ação do Estado no setor, em que a ANP passa a ser o ente regulador, com prerrogativas de autonomia administrativa e financeira. O segundo compromisso foi o de manter a Petrobras estatal, com atuação em todos os segmentos da cadeia do petróleo (Pires e Schechtman, 2013:84-85).

O terceiro componente é a introdução do regime fiscal de concessão no Brasil, no qual o concessionário adquire direito de exploração em área especificada pela ANP por meio de processo licitatório ou “rodadas de licitação”, onde executa investimentos e, no caso de descoberta, paga ao Estado brasileiro *royalties* e participação especial de acordo com a localização e a produtividade do campo. O concessionário arca ainda inteiramente com os custos do investimento, não tendo direito a nenhum tipo de reembolso ou indenização caso a exploração não seja bem-sucedida. O regime fiscal de concessão brasileiro também modificou o pagamento de participações governamentais e de terceiros sobre o petróleo.⁵

Por fim, a criação do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), órgão vinculado à Presidência da República, com objetivo de utilização racional dos recursos energéticos do Brasil, especificamente determinando os objetivos da política energética nacional (artigo 1º). No entanto, o CNPE não foi regulamentado até 2000, indicando que durante o governo FHC sua atuação não foi expressiva, o que é modificado a partir do governo Lula.

O novo modelo teve como resultado o aumento da participação do setor do petróleo no Brasil, que passa de 2,75% do PIB em 1997 para 10,5% do PIB em 2010 (Felipe, 2011:91). Além disso, a Petrobras logrou fortalecer-se. Para isso contribuiu sua manutenção como empresa estatal, verticalizada e integrada. Isso, por sua vez, foi responsável pela preservação de sua autonomia e influência, utilizadas visando o fortalecimento de sua posição na nova situação concorrencial (Felipe, 2011:275-276) e aumentando substantivamente sua lucratividade em atividades *upstream*, que superou os R\$ 37 bilhões em 2008. A ANP foi peça essencial do novo marco institucional, responsável pela regulação do setor. Desafio inicial de grande monta foi substituir a Petrobras como braço estatal, ao mesmo tempo que a empresa passava a ser regulada pela agência (Zylbersztajn e Agel, 2013:59-60).

O período posterior à adoção da nova regulação foi de escalada no preço do petróleo, em que grande parte dos países exportadores logrou aumentar sua participação na renda petrolífera. Isso,

⁵ Além dos tributos sobre produção, anteriormente havia apenas o pagamento de *royalties* limitados em 5%. A alíquota passou a variar entre 5 e 10%, determinada de acordo aos riscos geológicos, expectativa de produtividade e outros fatores. Foram introduzidos os pagamentos por Participação Especial, Bônus de Assinatura e Pagamento pela ocupação ou retenção de área. A participação especial incide sobre campos com grande rentabilidade, e tem alíquota variável de acordo ao volume de petróleo produzido, localização da exploração e anos de produção (Pires e Schchetman, 2013:85). Historicamente, os valores arrecadados a título de *royalties* e Participação Especial são similares, que juntos perfazem cerca de 90% do total de participações governamentais.

entretanto, não ocorreu no Brasil, dado que o modelo de concessão em vigor era regressivo. Ao mesmo tempo, a concentração da produção na Petrobras permitiu a apropriação de grande parte dos resultados positivos da exploração de petróleo no Brasil pela empresa, explicando boa parte do aumento significativo da lucratividade (Felipe, 2011:272). Ou seja, dada a grande apropriação pela Petrobras do excedente gerado pela exploração do petróleo no Brasil, esse é um fator explicativo do aumento de valor da empresa. No entanto, esse excedente apropriado pela Petrobras teve como contrapartida a baixa apropriação pelo Estado brasileiro. Nesse sentido, pode-se afirmar que a grande valorização da Petrobras no período posterior à aprovação da Lei do Petróleo se dá em detrimento da apropriação pública das rendas petrolíferas pelo país. Outra consequência importante do novo modelo foi que o substantivo aumento da produção petrolífera tornou também substantivos os valores de *royalties* e participações especiais redistribuídos aos entes subnacionais, o que levou à disputa federativa sobre a apropriação desses recursos.

Com relação à Petrobras como ator desse processo, cabe ressaltar que, ainda que a empresa tenha perdido o monopólio político da exploração do petróleo no Brasil, ela participou ativamente na confecção da nova lei e como resultado logrou manter o monopólio econômico do setor. Isso se deve ao fato de que a empresa se manteve verticalizada e integrada após a mudança da lei. Além disso, segundo entrevistados, a dominância na formação dos quadros técnicos do setor permitiu que o detalhamento da lei fosse favorável à empresa, o que se reflete no sucesso financeiro obtido pela empresa após 1997.

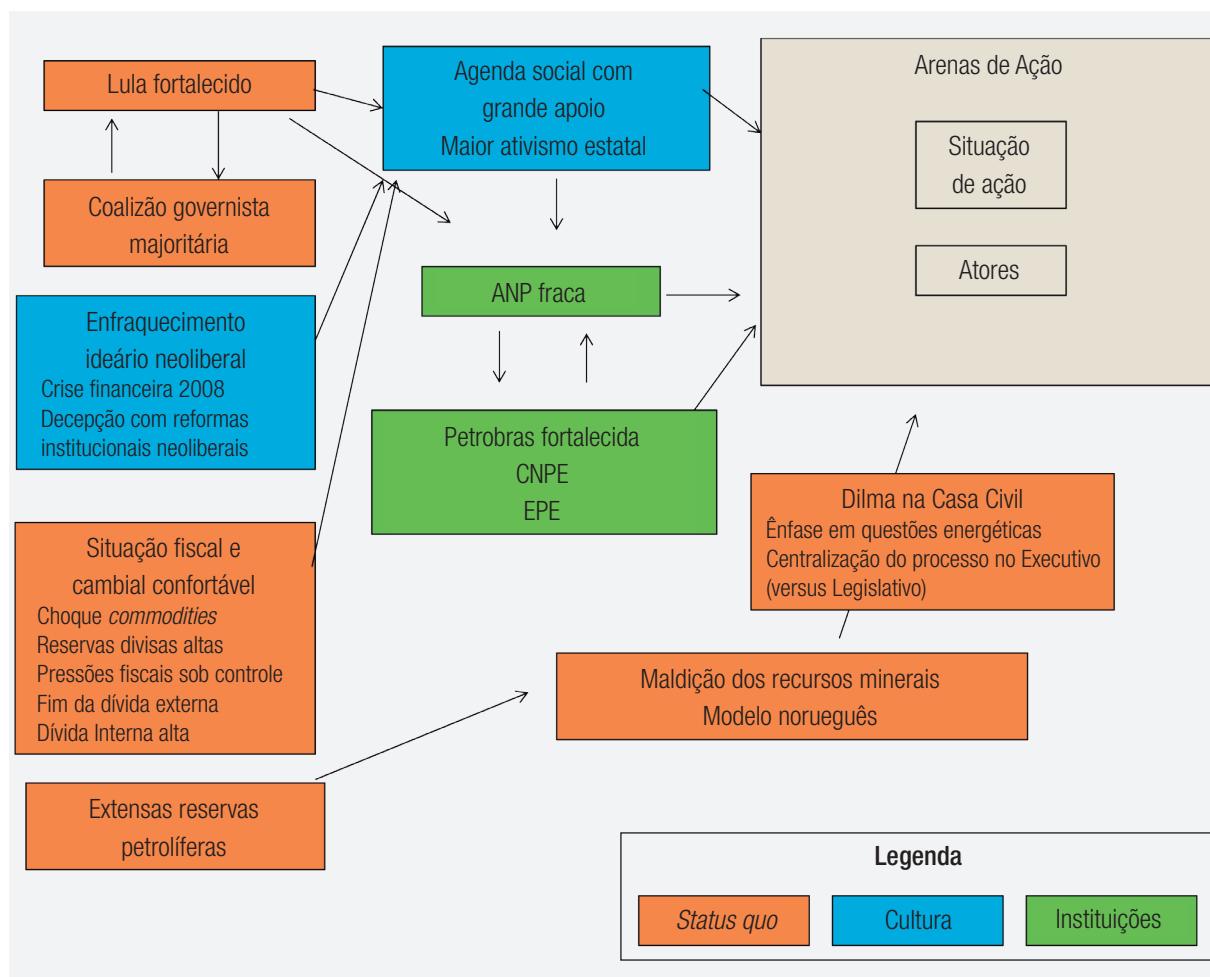
3.3 O MARCO REGULATÓRIO DO PRÉ-SAL DE 2010

Esta seção relata a gênese da regulação de 2010, partindo da descoberta do pré-sal como conjuntura crítica que modifica o setor, seguido da importância da perda de hegemonia do ideário neoliberal, do favorável contexto econômico gozado pelo Brasil, além das modificações institucionais e do contexto político. Em seguida, a importância da ação do presidente Lula e da ministra Dilma Rousseff é indicada. Finalmente, os principais pontos da nova legislação são detalhados. Estes elementos estão plasmados na figura 3, resumo esquemático da emergência da regulação de 2010.

A criação de novo marco regulatório para explorações no pré-sal foi resultado da incompatibilidade do marco regulatório vigente à nova situação de abundância de reservas de petróleo (Bercovici, 2011; Gobetti, 2011), mas também de interesses político-partidários. Estes envolviam a substituição de política pública adotada pelo governo anterior, ao qual o governo do PT se opunha (Zylbersztajn e Agel, 2013; Lucas, 2013; Pires e Schechtman, 2013).

Ao mesmo tempo, o novo marco regulatório foi formulado em momento de quebra da hegemonia do ideário neoliberal no país. Como já indicado, esse processo teve a ver com fatores relacionados com a decepção ante os resultados pouco animadores das reformas institucionais dos anos 1990 (Miguel, 2011; Evans, 1993), que, no caso do Brasil, foi associado ao baixo crescimento econômico do governo FHC e à perda de credibilidade de seu governo com a crise energética de 2001 (Barros de Castro, 2008). Esses fatores influenciaram a ascensão do PT à Presidência da República, fenômeno que teve paralelo em outros países que implementaram reformas orientadas ao mercado igualmente frustradas. Finalmente, o processo de gestação do novo marco regulatório brasileiro do petróleo sofre influência da crise financeira de 2008, reforçando o declínio do ideário neoliberal (Boschi, 2011; Diniz, 2011).

FIGURA 3 EMERGÊNCIA DA LEI DO PRÉ-SAL DE 2010



Fonte: Elaborada pelo autor.

A mudança do *status* do Brasil como detentor de reservas petrolíferas torna o risco envolvido na exploração bastante inferior à situação na época da formulação da Lei de 1997, o que implica estrutura de benefícios superior à necessária para atração de investimentos. Por outro lado, a extração de vultosos volumes de petróleo tem grande potencial desestabilizador, apontado na literatura como “maldição das rendas minerais”, e que, certamente, foi levado em conta na formulação da nova política do setor pelo governo Lula.

O contexto econômico nacional contava com maior crescimento econômico, decorrente em grande parte da expansão do volume e do valor das exportações de *commodities*, o que por sua vez permitiu superação das pressões fiscais. A inflação encontrava-se sob controle há algum tempo, o que abriu maior espaço para ações voltadas ao desenvolvimento. Nesse sentido, o Estado contava com maior capacidade de investimento, traduzido em maior flexibilidade para adoção de políticas com viés intervencionista e maior participação nos investimentos (Barros de Castro, 2008; Filgueiras e Gonçalves, 2007; Miguel, 2011).

Por outro lado, no governo Lula houve movimento de enfraquecimento das agências regulatórias, entre elas a ANP, ao mesmo tempo que a Petrobras, cuja utilização como instrumento de política pública havia decrescido no governo Fernando Henrique Cardoso, recupera sua influência, exercendo dominância no processo de formatação da nova legislação. Resultados como a Cessão Onerosa são vistos por diversos entrevistados como evidências do fortalecimento da empresa.

Na dinâmica do setor no governo Lula, o enfraquecimento da ANP é compensado por três movimentos: maior utilização da Petrobras como instrumento de política pública, ganho de importância do CNPE e criação da Empresa de Planejamento Energético (EPE). O CNPE, como mencionado anteriormente, havia sido criado pela Lei do Petróleo, mas somente foi regularizado em 2000, três anos depois, indicando falta de ênfase sobre seu papel. No governo Lula, o CNPE passa a ter importância ampliada, assumindo o planejamento estratégico do setor, e relegando a ANP a ações operacionais. Nessa mesma direção é criada em 2004 a EPE, visando fornecer subsídios sobre oferta e demanda de insumos energéticos no mercado doméstico, também atuando em espaço anteriormente ocupado pela ANP (Almeida, 2011).

Ainda do ponto de vista institucional, cabe apontar o papel das empresas do setor privado. A Lei do Petróleo logrou fomentar a cadeia do petróleo nacional, em que se destaca a criação de petroleiras nacionais, como OGX ou Queirós Galvão Exploração e Produção (QGEP). Não foi detectada influência no novo marco regulatório das petroleiras estrangeiras que entraram no país a partir da Lei do Petróleo. A política aprovada não apresenta benefícios para elas em relação à situação anterior. Ao contrário, no marco regulatório do pré-sal somente a Petrobras poderia ser operadora da exploração, o que relegava as empresas privadas do setor a financiadoras da exploração.

O marco regulatório do pré-sal é aprovado durante o segundo mandato do presidente Lula, em que a coalizão governista se fortalece com a inclusão do PMDB. Nesse sentido, o presidente Lula contava com grande maioria no Congresso, elemento favorável à aprovação das propostas legislativas em geral, e do novo marco regulatório do petróleo em particular. A dinâmica da aprovação da legislação do petróleo seguiu caminho bastante calcado no Executivo Federal. O segundo governo Lula caracterizou-se por grande popularidade do presidente, ao mesmo tempo que, após a entrada do PMDB, a heterogeneidade da coalizão demandou intervenção pessoal do presidente, que aliada ao enfraquecimento dos partidos políticos originada na legislação eleitoral reforçou a concentração de poder (Sallum, 2008).

Coube papel central na elaboração da nova legislação do petróleo à então ministra da Casa Civil da Presidência da República, Dilma Rousseff. Tendo sido ministra das Minas e Energia, e com histórico de vida pública relacionado com o setor energético, a ministra manteve ascendência sobre o Ministério das Minas e Energia após sua ida à Casa Civil, inclusive aumentando a importância do tema energético na agenda governamental.

A partir da descoberta das jazidas do pré-sal, o Poder Executivo gerou quatro Projetos de Lei, que se converteram em três leis. A Lei nº 12.276, de 30 de junho de 2010, que “autoriza a União a ceder onerosamente à Petrobras o exercício das atividades de pesquisa e lavra de petróleo e gás natural nas áreas não concedidas do pré-sal”, teve como consequências: aumento da participação da União no capital da Petrobras, substantiva capitalização da empresa e possibilidade de apropriação de substancial excedente pela Petrobras.

A Lei nº 12.304, de 2 de agosto de 2010, autorizando o Poder Executivo a criar a Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural — Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA), empresa pública vinculada ao Ministério das Minas e Energia, que tem como atribuições a gestão contratual, fiscalização e representação da União em todos os contratos de partilha assinados pelo Ministério das Minas e Energia, sem funções de execução.

Finalmente, a Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, introduz o regime de partilha da produção para exploração das riquezas do pré-sal e estabelece a criação de fundo de investimento, para onde será direcionada parte dos recursos advindos das rendas minerais (Bercovici, 2011).

O Fundo Social tem a:

finalidade de constituir fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional, na forma de programas e projetos de combate à pobreza e desenvolvimento, especificamente, nas áreas de educação, cultura, esporte, saúde pública, ciência e tecnologia, meio ambiente e mitigação e adaptação às mudanças climáticas.

O novo marco regulatório apresenta claro aumento da participação do Estado no setor do petróleo. Em primeiro lugar, pela criação da PPSA, com participação obrigatória em todos os consórcios exploratórios. Em segundo lugar, pela maior utilização da Petrobras como instrumento de política pública: como operadora de todos os consórcios com participação mínima de 30%, capitalizada por meio da operação de cessão onerosa e isenta de pagamento de participações governamentais sobre a produção originada na cessão onerosa (Gobetti e Serra, 2011:21).

A aprovação do novo marco regulatório gerou uma série de implicações. A primeira delas foi o impasse federativo sobre a distribuição dos recursos do petróleo, tema não abordado pela nova legislação, mas que ascendeu na agenda política a partir de sua importância no debate eleitoral de 2010. Em segundo lugar, uma legislação de conteúdo mínimo foi consolidada no novo marco regulatório, e, devido à grande demanda por recursos para viabilizar a exploração, pode implicar deslocamentos setoriais na economia brasileira. Em terceiro lugar e relacionada com o item anterior, a participação mínima obrigatória de 30% da Petrobras nas explorações do pré-sal implica que parte significativa dos recursos para exploração deve ser provida pela estatal. Finalmente, o novo marco regulatório implica maior ativismo estatal, o que é criticado por grupos de orientação liberal, com o argumento de que vai gerar insegurança contratual e aumentar o risco arcado pelo Estado brasileiro.

4. CONCLUSÃO

O propósito deste trabalho é entender a trajetória da política pública do petróleo no Brasil, visando esclarecer como se deu tal trajetória, ao mesmo tempo que procura jogar luz sobre questões controversas do processo. A adoção de referencial teórico que combina visão abrangente do institucionalismo histórico com a capacidade de olhar o comportamento dos atores pela perspectiva do institucionalismo da escolha racional auxiliou a análise da decisão dos atores em processo de longo prazo, e o pano de fundo do debate teórico foi a discussão das relações entre instituições e agência, ou seja, como atores e instituições afetam as mudanças. A figura 4 resume as variáveis da análise empreendida neste trabalho.

FIGURA 4 MUDANÇA NAS VARIÁVEIS EM ANÁLISE

	1997	2010
Variável dependente		
Marco regulatório petróleo (variável dependente)	Quebra do monopólio da Petrobras Regime de Concessão Criação da ANP Criação do CNPE	Cessão onerosa Regime de partilha Criação da PPSA Fundo Social
Contexto ideológico internacional	Hegemonia neoliberal	Crise financeira de 2008 e enfraquecimento do ideário neoliberal
Contexto econômico nacional	Ajuste fiscal Pouco crescimento econômico Inflação recente Estado com poucos recursos Ausência de <i>boom de commodity</i>	Ausência de ajuste fiscal Alto crescimento econômico Inflação controlada Estado com muitos recursos Auge na expansão <i>commodity</i>
Contexto político nacional	Coalizão: PSDB+DEM+PTB; depois PMDB+PPB FHC	Coalizão: PT+PMDB+PSD+partidos de esquerda Lula Papel Dilma
Marco institucional	Legislação getulista Monopólio Petrobras	ANP fraca Petrobras fortalecida CNPE e EPE
Importância das reservas	Medianas	Pré-Sal

Fonte: Elaborada pelo autor.

Associadas aos interesses que representam, as ideias conformam variável central na mudança da legislação nos dois pontos de inflexão: a Lei do Petróleo de 1997 e o marco regulatório do pré-sal de 2010. No primeiro caso, a hegemonia do ideário neoliberal tornou reformas orientadas ao mercado elementos centrais dos programas de governo durante os anos 1990. No caso brasileiro, tal hegemonia é reforçada pela posição internacional do país, em que a fragilidade da economia não permite independência dos governos ante as posições das organizações multilaterais, *lócus* irradiador da posição hegemônica. Ao mesmo tempo, a agenda estabilizadora apresentava forte apoio, ampliando o espaço de manobra do presidente Fernando Henrique Cardoso e afunilando as opções de políticas públicas possíveis. Finalmente, o volume de reservas de petróleo existente e a perspectiva de evolução da indústria do petróleo orientaram a legislação para estrutura de incentivos que supunham a exaustão das reservas rapidamente.

A descoberta das jazidas do pré-sal encontrou situação bastante diversa. No plano das ideias, a hegemonia do ideário neoliberal encontrava-se em declínio, como resultado do baixo sucesso das reformas empreendidas em termos de crescimento econômico, o que influiu na ascensão ao poder de elites políticas com orientação de centro-esquerda. No entanto, essas somente puderam modificar o viés ideológico de seus governos a partir da maior independência que o cenário econômico favorável propiciou. Tal possibilidade traduziu-se em políticas públicas como o marco regulatório do pré-sal, em que elementos de maior intervenção estatal — regime de partilha, cessão onerosa e criação da Pré-Sal Petróleo S.A. — são utilizados como base para a estruturação do Fundo Social do Pré-Sal, visando repartição social dos recursos do petróleo.

Finalmente, alguns elementos relacionados com a evolução da regulação após a Lei de 2010 são necessários. Em junho de 2013, protestos populares afetaram o sistema político brasileiro mudando rapidamente as taxas de aprovação da presidente Dilma, o que deu início ao processo que levou ao impedimento da mandatária. Além disso, há duas mudanças relacionadas com a organização do setor petróleo. A primeira trata da distribuição dos recursos derivados da exploração do petróleo, aprovada sob grande pressão popular por aumentos no orçamento público destinado às áreas de educação e saúde. A Lei nº 12.858, de 9 de setembro de 2013, estabeleceu que recursos originados em *royalties* e Participação Especial do petróleo devem ser direcionados ao orçamento de educação e saúde na proporção de 75% e 25%. Isso afetou não somente os recursos federais, mas também os auferidos pelos municípios e estados, para todos os campos que se tornaram operacionais após 3 de dezembro de 2012 (data do voto presidencial sobre a disputa federal entre os estados da União por esses recursos).

O segundo trata da mudança da Lei nº 12.351, que introduziu o regime de partilha da produção. Essa mudança desobriga a Petrobras a participar em todos os consórcios exploratórios do pré-sal em pelo menos 30% e permite que outras empresas sejam operadoras dos campos. Essa mudança indica reversão da natureza intervencionista da lei de 2010, alinhada à direção mais orientada ao mercado do governo que sucedeu Dilma e o Partido dos Trabalhadores.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Lucila Gabriel de. *As duas faces da Petrobras: a persistente dinâmica da empresa estatal no arranjo institucional brasileiro*. Dissertação (mestrado em direito) — Escola de Direito do Estado de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2011.
- ALMEIDA, Maria Hermínia T. de. Negociando a reforma: a privatização de empresas públicas no Brasil. *Dados*, v. 42, n. 3, p. 421-451, 1999.
- ALMEIDA, Maria Hermínia T. de. Pragmatismo por necessidade: os rumos da reforma econômica no Brasil. *Dados*, v. 39, n. 2, p. 213-234, 1996.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. O Brasil e as crises financeiras internacionais, 1929-2001. *Cena Internacional*, Brasília, v. 3, n. 2, p. 89-114, 2001.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. O Brasil e o FMI de 1944 a 2002: um relacionamento feito de altos e baixos. *Cena Internacional*, Brasília, v. 4, n. 2, p. 87-112, 2002.
- ARENTI, Patrícia F. F.; INÁCIO, Janypher Marcela. Instabilidade, desregulamentação financeira e a crise do sistema financeiro atual. *Cadernos Cedec*, n. 90, p. 1-22, nov. 2010.
- BARROS DE CASTRO, Antonio. From semi-stagnation to growth in a Sino-centric market. *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 28, n. 1 (109), p. 3-27, jan./mar. 2008.
- BERCOVICI, Gilberto. *Direito econômico do petróleo e dos recursos minerais*. São Paulo: Quartier Latin, 2011.
- BOSCHI, Renato. Instituições, trajetórias e desenvolvimento: uma discussão a partir da América Latina. In: BOSCHI, Renato (Org.). *Variedades de capitalismo, política e desenvolvimento na América Latina*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011. p. 7-30.
- BRASIL. *Discurso de posse de Dilma Rousseff*. 2011. Disponível em: <www.brasil.gov.br/governo/2011/01/leia-integra-do-discurso-de-posse-de-dilma-rousseff-no-congresso>. Acesso em: 17 jul. 2017.
- ECLAC. *Latin American and the Caribbean: options to reduce the debt burden*. Santiago: United Nations, 1990.
- COUTO, Cláudio G.; ABRUCIO, Fernando. O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições. *Tempo social*, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 269-301, 2003.
- CUNHA, Rosani; CÂMARA PINTO, Bruno. O Programa Bolsa Família como estratégia para redução da pobreza e os processos de cooperação e coordenação intergovernamental para sua implementação. Brasília, 2008. Mimeografado.
- DINIZ, Eli. Depois do neoliberalismo: rediscutindo a articulação Estado e desenvolvimento no novo milênio. In: BOSCHI, Renato (Org.). *Variedades de capitalismo, política e desenvolvimento na América Latina*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011. p. 31-56.
- DRAIBE, Sônia. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. *Tempo Social*, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 63-101, 2003.
- DRAIBE, Sônia. As políticas sociais do regime militar brasileiro: 1964-84. In: DILLON SOARES, Gláucio Ary; D'ARAUJO, Maria Celina. *21 anos de regime militar: balanços e perspectivas*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getulio Vargas, 1994. p. 271-309.
- EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. *Lua Nova*, São Paulo, n. 28-29, p. 107-157, abr. 1993.
- FAGNANI, Eduardo. A política social do Governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica. *Revista SER Social*, [s.l.], v. 13, n. 28, p. 41-80, nov. 2011.
- FELIPE, Ednilson S. *Mudanças institucionais e estratégias empresariais: a trajetória e o crescimento da Petrobras a partir da sua atuação no novo ambiente competitivo (1997-2010)*. Tese (doutorado em economia) — Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.
- FILGUEIRAS, Luiz; GONÇALVES, Reinaldo. *A economia política do governo Lula*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.
- GAITÁN, Flavio. O desenvolvimento esquivo e as tensões do desenvolvimentismo: reflexões sobre a América Latina na hora atual. In: BOSCHI, Renato (Org.). *Variedades de capitalismo, política e desenvolvimento na América Latina*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011. p. 56-85.

GEORGE, Alexander L.; BENNETT, Andrew. *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge, MA: MIT Press, 2005.

GERRING, John. The case study: what it is and what it does. In: BOIX, Charles; STOKES, Susan C. (Ed.). *The Oxford handbook of comparative politics*. Nova York: Oxford University Press, 2007. p. 90-122.

GOBETTI, Sérgio Wulff. *Federalismo fiscal e petróleo no Brasil e no mundo*. Texto para Discussão 1669. Rio de Janeiro: Ipea, 2011.

GOBETTI, Sérgio Wulff. Política fiscal e pré-sal: como gerir as rendas do petróleo e sustentar o equilíbrio macrofiscal do Brasil. Monografia premiada no 14º Prêmio de Finanças Públicas do Tesouro Nacional, Tema I — Política fiscal e dívida pública, 2009.

GOBETTI, Sérgio Wulff; VALENTE SERRA, Rodrigo. Novo marco regulatório do petróleo: desafios na transição do regime de concessão para o regime de partilha. 16º Prêmio de Finanças Públicas do Tesouro Nacional, Tema III — Tópicos especiais em finanças públicas, 2011.

GOUREVITCH, Peter. *Politics in hard times*. Nova York: Cornell University Press, 1986.

HALL, Peter A. Policy paradigms, social learning, and the State: the case of economic policymaking in Britain. *Comparative Politics*, v. 25, n. 3, p. 275-296, 1993.

HUNTER, Wendy; POWER, Timothy J. Rewarding Lula: Executive Power, social policy, and the Brazilian elections of 2006. *Latin American Politics & Society*, v. 49, n. 1, p. 1-30, 2007.

KUGELMAS, Eduardo. As transformações recentes do sistema financeiro internacional. In: SOLA, Lourdes; LOUREIRO, Maria Rita. *Democracia, mercado e Estado: o B de Brics*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2011. p. 99-117.

LOUREIRO, Maria Rita. Mudanças na política de previdência social na Argentina, Brasil e Chile em contexto de democratização e inserção na economia global. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPOCS, 36., out. 2012, Caxambu.

LOUREIRO, Maria Rita; SANTOS, Fábio P. dos; GOMIDE, Alexandre de Á. Democracia, arenas decisórias e política econômica no governo Lula. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 26, n. 76, p. 63-76, 2011.

LUCAS, Luiz Paulo V. A derrota de um modelo de sucesso. In: GIAMBIAGI, Fábio; LUCAS, Luiz Paulo V. (Org.). *Petróleo: reforma e contrarreforma do setor petrolífero*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. p. 125-152.

MAHONEY, James. Combining institutionalisms: liberal reform and critical junctures in Central America. In: KATZNELSON, Ira; WEINGAST, Barry (Ed.). *Preferences and situations: points of intersection between historical and rational choice institutionalism*. Nova York: Russell Sage Foundation, 2005. p. 313-334.

MAHONEY, James. Knowledge accumulation in comparative historical research: the case of democracy and authoritarianism. In: MAHONEY, James; RUESCHEMEYER, Dietrich. *Comparative historical analysis in the social sciences*. Nova York: Cambridge University Press, 2003. p. 131-176.

MAHONEY, James; VILLEGRAS, Celso M. Historical enquiry and comparative politics. In: BOIX, Charles; STOKES, Susan C. (Ed.). *The Oxford handbook of comparative politics*. Nova York: Oxford University Press, 2007. p. 73-89.

MIGUEL, Paulo P. Globalização na década de 2000 e perspectivas para o mundo em desenvolvimento. In: SOLA, Lourdes; LOUREIRO, Maria Rita. *Democracia, mercado e Estado: o B de Brics*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2011. p. 21-74.

OLIVEIRA, Gesner; TUROLLA, Frederico. Política econômica do segundo governo FHC: mudança em condições adversas. *Tempo Social*, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 195-217, 2003.

OSTROM, Elinor. Institutional rational choice: an assessment of the institutional analysis and development framework. In: SABATIER, Paul A. (Ed.). *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press, 2007. p. 21-64.

PALERMO, Vicente. Os caminhos da reforma na Argentina e no Brasil. *Lua Nova*, São Paulo, n. 45, p. 131-162, 1998.

PEDROTI, Paula M. *Entre a estrutura institucional e a conjuntura política: o Programa Nacional de Produção e uso do Biocombustível (PNPB) e a combinação inclusão social-participação*. Tese (doutorado em administração pública e governo) — Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2011.

PIRES, Adriano; SCHECHTMAN, Rafael. Os resultados da reforma: uma estratégia vencedora. In: GIAMBIAGI, Fabio; LUCAS, Luiz Paulo V. (Org.). *Petróleo: reforma e contrarreforma do setor petrolífero brasileiro*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. p. 81-103.

PIRES, Adriano et al. Conclusões e propostas para o setor. In: GIAMBIAGI, Fabio; LUCAS, Luiz Paulo Vellozo (Org.). *Petróleo: reforma e contrarreforma do setor petrolífero brasileiro*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. p. 312-334.

PORTELLA FILHO, Petrônio. Ajustamento na América Latina: críticas ao modelo de Washington. *Lua Nova*, São Paulo, n. 32, p. 101-132, 1994.

PRZEWORSKI, Adam. *Capitalismo e socialdemocracia*. São Paulo: Companhia das Letras, 1991.

RODRIK, Dani. *One economics, many recipes: globalization, institutions, and economic growth*. Princeton: Princeton University Press, 2007.

SALLUM JR., Brasílio. La especificidad del gobierno Lula: hegemonía liberal, desarrollismo y populismo. *Nueva Sociedad*, n. 217, p. 155-171, 2008.

SINGER, André. Raízes sociais e ideológicas do lulismo. *Novos estudos — Cebrap*, São Paulo, n. 85, p. 83-102, 2009.

SIQUEIRA, Ana. O que aconteceu com a Petrobras? In: GIAMBIAGI, Fabio; LUCAS, Luiz Paulo V. (Org.). *Petróleo: reforma e contrarreforma do setor petrolífero brasileiro*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. p. 239-257.

SOUZA, Amaury de; PEREIRA, Carlos. A flexibilização do monopólio do petróleo no contexto das reformas dos anos 1990. In: GIAMBIAGI, Fabio; LUCAS, Luiz Paulo V. (Org.). *Petróleo: reforma e contrarreforma do setor petrolífero brasileiro*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. p. 39-54.

TILLY, Charles. Means and ends of comparison in macrosociology. *Comparative Social Research*, v. 16, p. 43-53, 1997.

TROJBICZ, Beni. Mudanças não incrementais em contextos de neoinstitucionalismo histórico: explicando “conjunturas críticas”. *Revista Administração Pública e Gestão Social*, v. 8, p. 76-84, 2016.

ZYLBERSZTAJN, David; AGEL, Sonia. A reforma do setor de petróleo de 1997: racionalidade, concepção e implementação. In: GIAMBIAGI, Fábio; LUCAS, Luiz Paulo V. (Org.). *Petróleo: reforma e contrarreforma do setor petrolífero*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. p. 55-80.

Beni Trojbicz

Universidade Federal do ABC/Centro de Engenharia, Modelagem e Ciências Sociais Aplicadas — Bacharelado em Planejamento Territorial e Pós-Graduação em Políticas Públicas/São Bernardo do Campo/São Paulo — Brasil. E-mail: btrojbicz@gmail.com.

APÊNDICE — LISTA DE ENTREVISTADOS

N. 1 — ex-funcionário da Petrobras, assessor da Câmara dos Deputados. Entrevista realizada em janeiro de 2012.

N. 2 — especialista em pesquisa e planejamento do Ipea e funcionário do Ministério da Fazenda; especialista em petróleo e gás. Entrevista realizada em janeiro de 2012.

N. 3 — assessor da Câmara dos Deputados. Entrevista realizada em maio de 2014.

Adriano Pires — assessor do diretor-geral da ANP, superintendente de importação e exportação de petróleo e superintendente de abastecimento da ANP no governo Fernando Henrique Cardoso. Entrevista realizada em janeiro de 2012.

Gilberto Bercovici — professor titular de direito econômico e economia política da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, especialista no setor do petróleo. Entrevista realizada em dezembro de 2011.

Helio Tollini — consultor de orçamento da Câmara dos Deputados e responsável pela análise do projeto de lei que gerou o Fundo Social. Entrevista realizada em janeiro de 2012.

Ildo Sauer — ex-diretor da Petrobras e atual do Instituto de Energia e Ambiente da Universidade de São Paulo (IEE-USP). Entrevista realizada em dezembro de 2011.

Paulo Springer de Freitas — consultor legislativo do Senado Federal, especialista em Minas e Energia. Entrevista realizada em dezembro de 2011.

Philippe Henri Reischstul — presidente da Petrobras entre março de 1999 e dezembro de 2001, responsável pela reestruturação da estatal. Entrevista realizada em dezembro de 2012.

Reneu Silva — técnico da Empresa de Pesquisa Energética. Entrevista realizada em janeiro de 2012.