

# Cadernos ASLEGIS

ISSN 1677-9010 / [www.aslegis.org.br](http://www.aslegis.org.br)

**Eduardo Fernandez Silva**

Consultor Legislativo da Câmara dos  
Deputados, Área IX –  
Economia e Política Econômica.

## **Encontramos o petróleo no pré-sal: e agora?**

## Resumo

---

Embora em quantidade e valor ainda desconhecidos, estimativas conservadoras indicam haver bastante petróleo, no pré-sal, para satisfazer, no prazo de quatro a seis mandatos presidenciais, as necessidades básicas de todos os brasileiros. A literatura mostra que a “maldição dos recursos naturais” é, antes, uma sina decorrente da qualidade das instituições. Nesse quesito, o Brasil coloca-se em posição intermediária, internacionalmente. Exemplos positivos e negativos de como tratar a riqueza decorrente do petróleo são mostrados, na Noruega, Nigéria, Alasca, Botsuana e Brasil. A conclusão é que, a menos que sejam realizadas importantes modificações nos processos decisórios de alocação de recursos públicos vigentes na sociedade brasileira, o resultado almejado não será alcançado. O trabalho mostra ainda, que, assim como outros países, o Brasil já começa a dissipar parte dos recursos obtidos com o petróleo. Cabe a nós decidir como usar os recursos para merecer o agradecimento ou a condenação de nossos netos.

## Palavras-Chave

---

pré-sal; maldição dos recursos naturais; qualidade das instituições; petróleo; Brasil; recursos públicos.

## Abstract

---

Although both the amount and the value are still unknown, conservative estimates indicate there is enough oil in the pre-salt to provide for all basic needs of Brazilians, within four a six presidential mandates. The literature shows that the “oil curse” is, rather, a result of the quality of the institutions. In this aspect, Brazil ranks in an intermediate position, internationally. Positive and negative examples of how handle oil wealth are shown, in Norway, Nigeria, Alaska, Botswana and Brazil. The conclusion is that unless major changes are made in the decision-making process of allocation of public resources in Brazil, the desired result will not be achieved. Like other countries, Brazil is already dissipating part of its oil wealth. It is up to us to decide how to use the resources in order to deserve the thanks or the condemnation of our grand children.

## Keywords:

---

pre salt; natural resource curse; quality of institutions; oil; Brasil; public resources.

---

## SUMÁRIO

1 – Introdução .....	85
2 – Quanto vale a jazida? .....	89
3 – Preocupações correntes na literatura .....	94.
3.1 – Impactos políticos .....	94
3.2 – Impactos econômicos .....	95
3.3 – Maldição dos recursos naturais? .....	98
4 – A qualidade das instituições e a questão da governança .....	99
5 – Alguns exemplos históricos .....	101
6 – Notícias D’Além mar .....	102
6.1 – A Noruega .....	102
6.2 – A Nigéria, o Alasca e Botsuana .....	105
7 – A experiência recente do Brasil .....	111
8 – Conclusões e recomendações .....	114



## 1 – Introdução

O Brasil “bamburrou”. E agora, José, a riqueza recém encontrada virá, enfim, satisfazer as necessidades básicas dos brasileiros?

O País enfrenta, em decorrência da descoberta de petróleo no pré-sal, decisões semelhantes às de um garimpeiro que bamburra, embora certamente mais difíceis e complexas. “Bamburrar”, na linguagem dos garimpos, significa “achar uma pedra grande e valiosa”, “um veio promissor”; em consequência, possivelmente “enricar”.

Em termos de Brasil, encontrar grandes reservas de petróleo no pré-sal equivale a bamburrar. Afinal, se comprovado não mais que apenas o volume mínimo hoje estimado das reservas existentes – 40 bilhões de barris –, o Brasil passará, da sua posição em 2007 de detentor da 17ª maior reserva mundial do estratégico mineral, para a 9ª posição, à frente de países como EUA (13º), Angola (12º), Nigéria (11º), Líbia (10º) e muito próximo da Rússia (9º), que detinha, em 2007, estimados 60 bilhões de barris. Nas estimativas mais otimistas, as reservas brasileiras ultrapassarão, em muito, as russas<sup>1</sup>.

Naturais, portanto, as reações de otimismo que têm sido vistas, da parte de quase todos que se manifestaram sobre a questão. Potencialmente, são imensas as consequências da ampla disponibilidade doméstica do recurso cada vez mais raro, em termos internacionais. Podem ser até mais importantes, para o Brasil, que a própria crise sistêmica em que se debate o sistema financeiro mundial neste segundo semestre de 2008, ainda que seja muito cedo para avaliar, em sua plenitude, ambos os fatos.

Os impactos do aproveitamento das reservas encontradas dependerão de muitos fatores. Alguns desses estão além do nosso controle: a própria crise financeira internacional corrente é um exemplo. Essencialmente, porém, o aproveitamento das reservas, vale dizer, sua transformação em riqueza, dependerá das decisões que nós brasileiros tomarmos, assim como das decisões que nossos governantes – Congresso Nacional incluído – tomarem por nós, não apenas já em 2008 e 2009, mas ao longo de toda a duração do recurso não-renovável encontrado.

Algumas decisões que o Brasil deve tomar, após a descoberta das reservas, são semelhantes às do garimpeiro:

---

1 A fonte é a *Central Intelligence Agency – World Fact Book*; os números entre parênteses representam a posição dos países, ordenados em função do tamanho das respectivas reservas, estimadas para os anos de 2006 ou 2007

- 1) Como transformar em riqueza o cobiçado e cada vez mais raro objeto encontrado?
- 2) Como saber o valor real da jazida?
- 3) Como evitar que terceiros se apropriem da riqueza encontrada?
- 4) Qual a melhor maneira de levá-la ao mercado?
- 5) Serão necessários parceiros para transformar o petróleo em riqueza?
- 6) Se a resposta a esta última pergunta for positiva, como escolher um parceiro “confiável” e qual parcela da riqueza deverá lhe ser entregue, como remuneração?
- 7) Uma vez obtido o maior valor possível, como melhor aplicar a riqueza obtida?
- 8) Após aplicada, como gerenciar a fortuna?

Como se sabe, muitos garimpeiros se perdem nessas decisões e, após gozar de breve fortuna, retornam à pobreza. O mesmo ocorre com países.

Algumas distinções importantes entre um país e um garimpeiro são: para este, é evidente que a riqueza deve ser para ele e, talvez, para seus filhos, e que será ele o gestor da fortuna obtida, diretamente ou por meio de um agente nomeado. Será ele, pois, o responsável caso a fortuna seja dissipada. No caso de um país, Brasil inclusive, outras questões se destacam: a) haverá grupos locais, regionais, nacionais e externos disputando para se apropriar da maior parcela possível da riqueza; b) países não tomam decisões, nem o seu povo, mas sim seus governantes. Serão estes, e também terceiros que eles indicarão e a quem darão autoridade para atuar na qualidade de agentes do verdadeiro proprietário, qual seja a população nacional, quem administrará a riqueza. Neste caso, como assegurar convergência entre os interesses do principal, vale dizer, cada um dos brasileiros, e os dos seus agentes?

Para um país, há ainda outra questão de grande relevância e que, usualmente, não preocupará o garimpeiro: em qual tipo de riqueza devemos transformar o cobiçado e valioso objeto encontrado? Deveremos transformar o petróleo do pré-sal em milhões de automóveis e, pois, nossas cidades em viadutos infundáveis e congestionamentos insolúveis? Devemos permitir que as nossas maiores metrópoles – próximas às quais se encontram as jazidas – cresçam ainda mais,

relativamente ao restante do país? Como enfrentar a premente questão ambiental, que impõe a necessidade de se reduzir o consumo de combustíveis fósseis?

São, claramente, opções difíceis e de profundas consequências. As decisões implicarão – ou não – transformações nas prioridades e nas políticas públicas nos mais variados campos da atividade humana. Inúmeras pesquisas, trabalhos acadêmicos e manifestações populares mostram ser baixa a eficácia de muitas das políticas públicas adotadas no Brasil. Sem alterações no quadro institucional que condiciona esse tipo de resultado, a perspectiva é de grande dissipação de riqueza, assim como do agravamento de algumas características negativas de nossa sociedade: congestionamentos urbanos são apenas um deles. Mais ainda: há grande possibilidade de que nossos netos venham a lamentar a nossa incompetência política para “bem” aproveitar a oportunidade obtida.

A motivação do presente trabalho decorre, além da importância da descoberta, do fato de que a literatura existente reproduz, de forma incessante, a seguinte questão:

*A riqueza do petróleo é uma bênção ou uma maldição? A Noruega fornece um exemplo de esperança, mas os azerbaijanos estão corretamente preocupados em saber se seu país pode gerir a bonança potencial de campos de petróleo recém-descobertos. Enquanto autoridades governamentais têm prometido que a receita do petróleo irá para educação, hospitais e estradas, nenhum plano formal foi apresentado. Enquanto isso, as nações vizinhas (...) são governadas despoticamente, divididas etnicamente e enfraquecidas pela corrupção, problemas que alguns temem tornar-se-ão piores por causa do petróleo.” (Isham et al, (2003), (p. 2)*

Na Noruega, país que já era “rico” quando o petróleo foi descoberto<sup>2</sup>, em 1969 – embora tivesse sido, no início do século XX, um dos países mais pobres da Europa – as primeiras decisões foram cruciais. Como atesta Gylfason (2008):

*Desde o início, antes que a primeira gota surgisse, as reservas de petróleo e gás dentro da jurisdição norueguesa foram declaradas*

---

2 Em 1974, apenas três anos após o início da produção, a Noruega já era o 15º país mais rico do mundo, em termos de renda per capita (PPP), à frente da Itália e atrás da Alemanha; em 1997, atingiu a terceira posição (*House of Commons*, 1998). Em 2007, segundo o *CIA Fact Book*, a Noruega apenas não era mais rica que países como Qatar, Luxemburgo, Bermuda, a Ilha de Jersey e o Kuwait.



*recursos de propriedade comum, estabelecendo assim, claramente, os direitos legais do povo norueguês às rendas geradas pelo recurso.*

*Com esta base legal, o governo tem absorvido cerca de 80 por cento das rendas do petróleo ao longo dos anos, tendo aprendido da maneira difícil nos anos 1970 a usar uma parcela relativamente pequena do total para atender às necessidades fiscais correntes. A maior parte da receita do petróleo é colocada de lado, no Fundo de Petróleo do Estado, recentemente renomeado como Fundo de Pensão para refletir seus propósitos.*

*O governo estabeleceu princípios econômicos assim como éticos (mandamentos) para guiar o uso e a exploração do petróleo e do gás para o benefício da atual e das futuras gerações de noruegueses.*

*Os principais partidos políticos, desde o início, têm compartilhado o entendimento de que a economia nacional deveria ser protegida de um influxo excessivo de dinheiro do petróleo para evitar o superaquecimento e o desperdício. (p. 2)*

Desnecessário lembrar que os problemas do povo norueguês são diferentes dos problemas do povo brasileiro, assim como seus mecanismos de escolha pública. Exatamente por isso, a verificação da experiência de outros países que também “bamburraram” pode ser útil aos brasileiros. É esta a pretensão deste trabalho, que explora alguns possíveis impactos, para o Brasil, da ampla disponibilidade doméstica de uma mercadoria cada vez mais escassa, em termos mundiais. Após esta introdução, em sua segunda parte é feita uma estimativa dos valores envolvidos. Tal estimativa é necessariamente precária, pois as informações disponíveis são ainda preliminares e o valor real depende de fatos futuros e, pois, desconhecidos. Na parte seguinte, são mostradas algumas observações da literatura sobre as consequências da abundância de recursos naturais. Na quarta, trata-se da questão da governança e, na quinta, alguns exemplos históricos são mostrados. Em seguida, são resenhadas experiências recentes de outros países que também “bamburraram” e do Brasil, respectivamente. Ao final, algumas conclusões.

Deliberadamente, deixamos de considerar as experiências de nossos vizinhos Equador, Venezuela, Bolívia e México. Herdeiros de tradições e instituições bem

similares às nossas, suas trajetórias, após a descoberta do petróleo, indicam-nos – talvez até mais claramente que os países aqui tratados – caminhos a trilhar e a evitar. Assim, deverão ser objeto de pesquisa posterior, mais aprofundada.

## 2 – Quanto vale a jazida?

Saber o valor real da jazida encontrada, com as informações hoje disponíveis, é impossível e, como dito acima, qualquer estimativa é absolutamente preliminar. Sabe-se que há muito petróleo<sup>3</sup>, mas ainda não se conhece o volume do minério recuperável<sup>4</sup> lá existente e o custo de extraí-lo, assim como o investimento necessário para tanto; também não se sabe como evoluirá o preço do petróleo ao longo da vida produtiva da reserva. As contas, portanto, apenas podem ser indicativas e os resultados dependem das hipóteses adotadas; devem, pois, ser feitas de forma “conservadora”, pois é melhor subestimar o prêmio ganho do que “gastar por conta”, endividar-se hipotecando as rendas futuras e descobrir, mais tarde, que a loteria não foi assim tão espetacular: simples regra de prudência.

Os técnicos estimam que há, no mínimo, 40 bilhões de barris de petróleo equivalente recuperável no pré-sal<sup>5</sup>. Admitindo-se, já por conta da profunda crise iniciada em outubro de 2008, que os preços desse energético fiquem estáticos no nível de US\$ 50,00 por barril nas próximas décadas, a receita gerada pelo pré-sal seria de US\$ 2 trilhões! O preço mencionado, corrente em meados de novembro de 2008, é considerado deliberadamente baixo em uma perspectiva de mais longo prazo. Por exemplo, o Departamento de Energia dos EUA divulgou – antes da crise – cenários de preços altos e de preços baixos para o petróleo, nas próximas décadas. No cenário de preços mais baixos, a cotação cai ao mínimo de US\$ 70,00 por barril em 2015, e sobe posteriormente, até o nível de US\$ 113,00 por barril em 2030 (USDOE, 2008). Outras fontes apresentam cenários diferentes, e raros são os que crêem que os preços permaneçam no patamar corrente por longo tempo<sup>6</sup>.

---

3 As reservas já confirmadas em Tupi e Júpiter crescem entre nove e onze bilhões de barris de petróleo equivalente recuperável aos 14 bilhões até então estimados como as reservas brasileiras totais.

4 O conceito de “petróleo recuperável” na reserva refere-se ao montante do mineral que é passível de ser extraído, dadas as características do depósito e da tecnologia existente.

5 O presidente da Associação Brasileira de Geólogos de Petróleo, Sr. Márcio Mello, estima que as reservas brasileiras, inclusive o pós-sal, poderão atingir 70 bilhões de barris, colocando o Brasil entre os sete maiores. (Jornal O Estado de São Paulo, 26/09/08, p. H1)

6 No presente momento, a extensão da crise e seu impacto sobre os preços continuam incertos. Analistas acreditam que mesmo aos preços atuais a exploração das reservas ainda é viável, embora seja evidente que o valor da riqueza encontrada seja proporcionalmente menor.

O valor de US\$ 2 trilhões é apenas uma estimativa da receita, e muito conservadora. Do total, há que se deduzirem os investimentos, os custos de produção, o volume de importações necessárias para explorar os campos, etc., que são variáveis também ainda impossíveis de serem previstas e que claramente afetam o valor líquido do petróleo do pré-sal e seu impacto sobre o Brasil. Admita-se, porém, apenas para raciocinar que, após deduzidos todos os custos e a remuneração das empresas envolvidas, o “ganho” do país seja de apenas 30% do valor da receita acima calculada. Tal estimativa é também conservadora, pois há países – a Noruega é um deles – onde o Estado recolhe como impostos, royalties e sob outros títulos, mais de 60% do valor de mercado do petróleo lá produzido<sup>7</sup>. Aceita a hipótese de uma participação de 30%, os governos brasileiros terão, para aplicar da maneira como os mecanismos decisórios da política nacional deliberarem, US\$ 600 (seiscentos) bilhões de dólares. Sem dúvida, uma fortuna expressiva: US\$ 12 bilhões por ano, supondo-se em cinquenta anos a vida útil da reserva.

O ritmo de exploração das jazidas é questão crucial e afeta significativamente o valor das reservas. A exploração de 40 bilhões de barris em 50 anos implica uma produção diária média de 2,19 milhões de barris, pouco maior que a produção do Brasil em meados de 2008, de cerca de dois milhões. Não se prevê que a demanda interna possa crescer, dentro de poucos anos, a ponto de consumir tal volume do poluente combustível que, portanto, deverá ser exportado<sup>8</sup>, em bruto ou refinado; neste último caso, somente após construir diversas refinarias, hoje inexistentes. Sem dúvida, a reserva poderá ser explorada em mais ou menos tempo, resultando em menor, ou maior, disponibilidade anual de recursos. Há vantagens e desvantagens associadas tanto ao aumento da taxa de exploração quanto à sua redução. A Noruega, após 30 anos de exploração, havia extraído apenas 29% das suas reservas (Gross, 2004). Caso a crise financeira atual se transforme em depressão econômica, a produção suposta poderá representar forte pressão baixista sobre os preços internacionais. Esse resultado não parece ser do interesse dos brasileiros, por desvalorizar a sua riqueza recém descoberta, nem de qualquer ser humano, pois o petróleo “barato” reduz os incentivos ao desenvolvimento de fontes não poluentes de energia e, assim, tende a agravar o problema do aquecimento global. Como se

---

7 A rica história da exploração do petróleo é cheia de lições. Uma delas, a da luta entre governos e empresas privadas pela elevação das respectivas participações na riqueza gerada, é particularmente ilustrativa acerca os diferentes meios utilizados por ambos os atores para lograr vantagens, e de possíveis problemas a serem enfrentados pelo Brasil. Para uma rápida e já não tão recente visão, ver Sampson (1980).

8 A exportação de 2,19 milhões de barris/dia elevaria a oferta mundial em 3,45% e colocaria o Brasil na posição de 12º maior exportador mundial, logo abaixo do Kuwait e acima da Nigéria (*CIA Fact Book*, 2008; os dados são estimativas relativas a 2004 e 2006).

vê, a questão da velocidade com que as jazidas serão exploradas é de fato crucial; tratá-la adequadamente exige mais espaço do que disponível neste trabalho pela qual será tratada em trabalho específico<sup>9</sup>.

Para dar maior concretude ao valor de US\$ 12 bilhões por ano, durante cinquenta anos, convém efetuar algumas comparações. Este montante seria suficiente para construir 800 mil casas populares de quinze mil dólares cada, por ano. Apesar do caráter relativamente flexível do conceito de déficit habitacional, que possibilita diferentes estimativas de seu volume, a Fundação João Pinheiro, em trabalho elaborado para o Ministério das Cidades, estimou que em 2005 tal carência atingisse 7,9 milhões de moradias (Fundação João Pinheiro, 2005). Noutras palavras, se aplicado o “ganho” do petróleo apenas em habitações, em pouco menos de dez anos o déficit habitacional brasileiro estaria resolvido<sup>10</sup>. Outro exemplo: o Sindicato Nacional da Indústria da Construção Pesada estima em R\$ 33 bilhões o volume de investimentos necessários para “expansão, conservação, e restauração e manutenção das principais rodovias brasileiras (Sinicon, S/D); ou seja, os recursos obtidos com o petróleo, transformados em reais à taxa de apenas R\$ 2,00 por US\$, poderiam, em menos de dois anos, resolver a precária situação das rodovias brasileiras.

Desde outra perspectiva, o volume de recursos financeiros disponíveis, mantida a hipótese de US\$ 12 bilhões anuais, deve ser comparado ao total de investimentos realizados anualmente pelas famílias, governo e empresas brasileiras. Segundo a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, a chamada Formação Bruta e Capital Fixo – FBKF, que representa justamente tais investimentos, tem sido da ordem de 16% do PIB. Tendo como referência o valor médio do dólar em 2005 (R\$2,50), mesmo ano das contas nacionais informadas pelo IBGE – esta FBKF terá sido de US\$ 137,4 bilhões. Noutras palavras, o volume total de investimento anual na economia brasileira ser elevado 8% sem reduzir o consumo, considerando apenas os investimentos que poderão ser efetuados pelo governo ao aplicar sua suposta participação nas rendas do petróleo.

Além desses investimentos governamentais, também as famílias e empresas tenderão a investir mais, pois haverá mais emprego, lucros, etc.. Trata-se

---

9 Os debates sobre o tema envolvem questões como qual deve ser a capacidade do Estado de influenciar a taxa de exploração, como ampliar a eficiência do uso de energia e reduzir a taxa de crescimento do seu consumo, qual destino dar aos recursos obtidos com o petróleo, entre outras.

10 Esta informação é apenas ilustrativa e não representa uma defesa de que os recursos devam ser aplicados desta maneira. Aliás, tal programa, na rapidez suposta, seria exemplo de desperdício, pois o país, ainda que com os recursos financeiros disponíveis em caixa, não dispõe de recursos reais ou físicos – mão-de- obra, cimento, firmas organizadas, capacidade de fiscalização, etc. – para tal empreitada

de uma injeção de recursos de tal magnitude que poderá desorganizar a economia, mediante a geração de gargalos de toda ordem, tais como escassez de mão de obra, de cimento, aço, capacidade empresarial, capacidade governamental, elevação de preços, desperdícios, acúmulo de pessoas nas cidades mais próximas das áreas de exploração de petróleo, etc. Os investimentos, portanto, deverão ser dosados, e sua aplicação, idealmente, levará em consideração impactos de diversos tipos: ambientais, regionais, sobre as estruturas industrial, urbana e, também, das finanças públicas. Algumas dessas questões são tratadas no trabalho supra-mencionado, sobre as implicações econômicas da velocidade com que a exploração vier a ocorrer.

Ainda duas últimas comparações. Em 2007, o PIB brasileiro, a preços de mercado, somou R\$ 2,56 trilhões. À taxa média do dólar de 2007 de R\$ 1,94, temos que a “renda” do pré-sal seria equivalente a 0,9% do PIB. Note-se que, com as hipóteses adotadas, trata-se de um acréscimo líquido anual, no qual não estão computados os efeitos indiretos dos investimentos. Ao longo de cinco décadas, a “renda” equivaleria a 45,4% do PIB, tendo como referência seu valor inicial.

Por fim, uma comparação internacional, lembrando-se que, ao longo dos supostos cinquenta anos de exploração das jazidas, o montante dos recursos atingiria US\$ 600 bilhões:

*Os empréstimos e a ajuda do governo (norte-) americano foram a primeira contribuição ao crescimento da Europa Ocidental e do Japão no pós-guerra. Os EUA enviaram mais de dez bilhões de dólares em assistência emergencial à Europa e à Ásia imediatamente após a (2ª Grande) guerra, em larga medida para prover alimentos e outras necessidades a populações que por vezes estavam próximas da fome. O Plano Marshall e um programa paralelo no Japão foram orientados para a reconstrução econômica. O custo, cerca de quatorze bilhões de dólares, foi mais de 5% do PIB norte-americano de 1948; uma parcela análoga do PIB norte-americano no ano 2000 teria sido mais de meio trilhão de dólares. Em seu primeiro ano de operação, a assistência do Plano Marshall foi entre 3 e 6% da renda nacional da maioria dos países que receberam ajuda. Os mercados norte-americanos foram outro recurso de que os europeus ocidentais e os japoneses se utilizaram para sua reconstrução. (...). Pela primeira vez na história, o mercado norte-americano estava relativamente aberto para os europeus (Frieden (2006), p. 268).*

Considerando a projeção da nossa população para o ano de 2030, estimada pelo IBGE em 240 milhões de habitantes, a fortuna representada pelo petróleo estocado no pré-sal traduz-se, com as hipóteses acima, em dois mil e quinhentos dólares para cada brasileiro. Bem aplicada, poderá fazer grande diferença; aplicada com a eficiência usual dos governos brasileiros, nos três níveis da federação – vale dizer, se utilizada da maneira como os mecanismos políticos vigentes no país definem o uso dos recursos públicos –, o resultado não será tão grande, nem mesmo se o valor efetivamente obtido com as “novas” reservas for bem maior que a estimativa acima.

Sem pretender cansar o leitor com mais números, vale examinar como seriam repartidos os milhões do pré-sal, caso não seja alterada de forma expressiva a distribuição da renda existente no Brasil ao final do século XX. Esta distribuição, note-se, é resultado, em grande parte, dos mecanismos decisórios vigentes na política nacional. Embora se modifique com o tempo – e existem evidências de redução no grau de concentração nos anos recentes –, o indicador tem mostrado, no Brasil, grande estabilidade, em termos históricos<sup>11</sup>. Assim, admitida a hipótese, 75% da riqueza obtida com as “novas” jazidas ficarão nas mãos dos 10% mais ricos (Pochmann, 2008). Vale dizer, caso apenas 30% da receita gerada pelo petróleo ao preço médio de US\$ 50,00 seja transformada em renda das famílias brasileiras – o restante, portanto, sendo absorvido pelos custos totais – os 24 milhões de brasileiros mais ricos terão, cada um, ao final do período suposto de exploração, mais US\$ 18.750,00 (dezoito mil, setecentos e cinquenta dólares) acrescidos à sua riqueza. Os demais 216 milhões receberão, individualmente, US\$ 694,44 (seiscentos e noventa e quatro dólares)! Por menos que seja atraente para o segundo grupo, esta é uma hipótese possível, senão provável. Aliás, afora os fatos de os valores acima estarem calculados, primeiro, sem qualquer margem para a dissipação da riqueza – perspectiva irreal – e, segundo, supondo constante a distribuição da renda ao longo do tempo, este é um cenário a ser considerado de alta probabilidade<sup>12</sup>.

---

11 Não cabe, neste texto, discutir as possíveis causas da concentração de renda no Brasil. Entre os responsáveis mais freqüentemente citados na literatura encontram-se a concentração da propriedade da terra, a inflação, a desigual distribuição da educação e ainda, em menor escala, as pensões pagas pelo sistema público de aposentadorias. todas elas proximamente associadas à dinâmica dos processos políticos vigentes.

12 As estimativas referentes às distribuições de riqueza e de renda apresentam resultados mais ou menos distintos conforme o conceito utilizado, quais sejam, renda domiciliar per capita, rendimento mensal total das pessoas ocupadas ou outras conceituações possíveis. Ver, por exemplo, Hoffman (2006).

Certamente, essa é apenas uma entre milhares de outras hipóteses possíveis. Aliás, ela não deve ser vista como “previsão” do resultado futuro, mas apenas como ordem de grandeza do que tenderá a ocorrer, sem alterações institucionais profundas. Assim, fazer exercícios aritméticos sobre o montante que caberá a cada um de nós tenderá a ser menos esclarecedor – no sentido de se buscar respostas às questões formuladas na introdução, acima – do que verificar as experiências de outros países que “bamburraram”. Antes de tratar dessa questão, porém, vejamos algumas das preocupações da literatura sobre a bonança ou maldição do petróleo ou, melhor dizendo, da riqueza decorrente da descoberta de grandes e valiosos recursos naturais.

Antes, ainda, uma comparação com a Noruega. Vimos acima que cada brasileiro teria, caso os recursos do pré-sal, com as hipóteses mencionadas, fossem divididos igualmente entre todos, aproximadamente dois mil e quinhentos dólares. O fundo de pensão da Noruega, alimentado por cerca de 90% dos recursos apropriados pelo Estado em razão da venda do petróleo, possuía, no início de 2008, cerca de 300 bilhões de euros de patrimônio<sup>13</sup>, o que equivalia a cerca de € 66,7 mil (sessenta e seis mil euros por cada norueguês!)

### 3 – Preocupações correntes na literatura

#### 3.1 – Impactos políticos

Isham et al (2003) indagam-se acerca dos mecanismos que podem explicar as condições em que a abundância de recursos naturais torna-se um problema, mais que uma solução, para o desenvolvimento. Eles mostram o desempenho, em termos de aumento do PIB, de 90 países em desenvolvimento, após 1985, agrupados por suas estruturas de exportação. “Países que eram exportadores de manufaturas não experimentaram uma redução do crescimento. Todos os exportadores de recursos naturais sofreram reduções substanciais, mas a desaceleração foi muito mais severa e durou mais tempo para aqueles exportadores de “recursos pontuais” (...), relativamente aos países cujos principais produtos de exportação foram chamados de “difusos” (Isham et al., p.4). Pontuais são produtos como petróleo, diamantes e outros, geograficamente “concentrados”; difusos são produtos como “terra fértil não monopolizada”, ou mesmo manufaturas, cujas bases de produção são amplamente disseminadas na sociedade, tanto social quanto geograficamente.

---

13 A informação é de [www.dw-world.de](http://www.dw-world.de) (*Deutsche Welle – Business*, 03/02/2008). Outras fontes informam valores distintos, porém próximos.

Ross (2001), citado por Isham et al (2003), tem como preocupação os possíveis impactos da grande disponibilidade de petróleo sobre o sistema político. Sua investigação empírica leva-o à conclusão de que a abundância de recursos naturais solapa a democracia, devido a três efeitos: o “efeito de rentistas”, o de “modernização atrasada” e o de “desigualdade entranhada”. Todos esses são consistentes com uma ligação negativa entre tipos particulares de recursos e capacidade governamental.

Os primeiros, “efeitos de rentistas”, significam que, quando receitas podem ser facilmente extraídas de poucas fontes de fácil controle, surgem três consequências. Primeira, o governo tem menos necessidade de cobrar impostos da população e, em contrapartida, os cidadãos têm menos incentivos para criar mecanismos de responsabilização dos governantes ou organizações da sociedade civil para fiscalizar a ação governamental. Segunda, com as rendas obtidas pela exploração dos recursos naturais, o governo pode anular o dissenso por mecanismos diversos, tais como “comprar” os críticos, atrair a imprensa para bajular certas ações governamentais e calar-se sobre outras, patronagem, clientelismo e outras formas de agregação de apoio político. Terceira, o governo tem recursos para efetuar a repressão e a violência diretas contra os dissidentes.

Além dos aspectos mencionados por Ross, ainda outra consequência dos processos supracitados, e de outros que tendem ocorrer na situação, é se ter “um Estado forte e um sociedade fraca”. A consequente disputa pelo controle do Estado assume, assim, características cada vez mais claras de disputa pelo *butim* e não, como supuseram alguns clássicos, de disputas entre diferentes projetos políticos para a sociedade.

Isham et al (2003) argumentam, ainda, que nos países de “desigualdade entranhada”, as relações sociais tendem a vincular cada pessoa a um ser (supostamente) socialmente superior – nobre, proprietário de terra – e as relações horizontais tendem a ser de desconfiança. “Tal estrutura econômica então produz uma estrutura social que conduz a “más” políticas (clientelismo) e a “mau” governo, uma vez que os cidadãos têm dificuldade de cooperar para exigir do Estado melhores serviços, pois o possível “parceiro” pode optar por ser “cliente”. (p. 10).

A terceira alternativa, a “modernização atrasada”, liga-se a diversos fatores, dentre eles ao fato de que os controladores do Estado poderão resistir à industrialização e outros processos de mudança, na medida em que esses processos possam criar fontes alternativas de poder, tais como os trabalhadores urbanos, as classes médias, os industriais, etc.

### *3.2 – Impactos econômicos*



Leite e Weidmann (1999) analisaram as consequências de grandes descobertas de recursos naturais sobre o crescimento econômico. Em suas conclusões, explicitam efeitos diretos e indiretos. Entre os primeiros, a conhecida “doença holandesa”, nome derivado dos problemas, inclusive de recessão, enfrentados pela Holanda após a descoberta de grandes reservas de gás natural na década de 1960. À época, as exportações de gás fizeram valorizar a moeda nacional, o florim e, assim, reduziram a competitividade das demais exportações holandesas. A “doença” é agravada, apontam, porque as remunerações do trabalho e do capital crescem no setor de recursos naturais, atraindo recursos humanos, gerenciais e financeiros das demais atividades econômicas, elevando os custos destas. Há, pois, uma dupla pressão que tende a deprimir as atividades econômicas não ligadas ao setor exportador de recursos naturais. Os efeitos indiretos são aqueles que ocorrem em razão da intensificação do comportamento de disputa pelos ganhos extraordinários (*rent-seeking*), com os efeitos já mencionados acima, quando das observações sobre os impactos políticos da repentina abundância.

No limite, a “doença holandesa”, sem tratamento, pode levar à bancarrota todas as atividades econômicas, exceto a cadeia produtora da mercadoria básica de exportação. Sendo esta uma atividade de alta intensidade de capital ou, em outras palavras, de capacidade relativamente baixa de geração de empregos, a possibilidade do surgimento de uma geração de desempregados torna-se elevada. Os casos da Nigéria e de Botsuana parecem retratar tal situação.

Outra importante consequência econômica é a instabilidade das receitas, tanto públicas quanto privadas, decorrentes da volatilidade dos preços do recurso natural exportado. As grandes oscilações do preço tendem a gerar interrupções de projetos em implantação, assim como períodos de ganância que se revelam insustentáveis. Tendem, também, a promover grandes oscilações do câmbio, na medida em que o produto exportado ganhe peso na pauta de exportações nacional. A instabilidade cambial agrava as consequências da “doença holandesa”.

O impacto da disponibilidade ampliada de petróleo sobre o balanço de pagamentos brasileiros também é grande. Oliveira sintetiza:

*O saldo comercial do petróleo será crescente. Caso o preço do petróleo permaneça no patamar de US\$ 85,00 o barril, esse saldo saltará para cerca de US\$ 30 bilhões em 2015, chegando a US\$ 60 bilhões em 2020. O balanço de pagamentos, tradicional gargalo de nossa economia, deixará de ser um entrave para o nosso crescimento. Entretanto, será necessário evitar que sejamos acome-*

*tidos da doença holandesa, decorrente do mal posicionamento da nossa taxa de câmbio (Oliveira, 2008).*

Sem pretender efetuar um balanço da literatura, vale registrar que a abundância de recursos naturais parece ser vista mais frequentemente como maldição do que como bonança. As duas posições, isto é, os recursos naturais ora como facilitadores ora como entraves ao desenvolvimento, podem ser assim sintetizadas:

*A abundância de recursos naturais deveria acelerar o desenvolvimento econômico porque ela aumenta as exportações de forma que bens de capital podem ser importados para construir a economia, e também porque os sobre-lucros gerados pelos recursos naturais – retornos acima daqueles exigidos por um produtor eficiente – podem ser usados para promover o investimento de capital. Isso, juntamente à capacidade de se beneficiar de uma realocação de trabalho na direção de setores de maior produtividade e de reduzir o fosso tecnológico relativamente às economias do conhecimento, cria as condições para uma rápida convergência em renda per capita. De fato, alguns países, a maioria deles pobre em recursos, têm feito isso (...) Em contraste, o desenvolvimento decepcionante, desde a década de 1970, de muitos (mas não de todos) países da América Latina e da África Subsaariana e do mundo árabe liga-se ao fato de que a maioria é rica em recursos naturais e suas trajetórias de desenvolvimento tendem a seguir o modelo da armadilha do recurso básico. Os recursos naturais permitem aos governos obter apoio político mediante a captura e distribuição dos sobre-lucros, de forma que eles negligenciam a criação de riqueza. Dessa forma, uma maior dependência da exportação de recursos naturais gera estados predatórios e não promotores do desenvolvimento. Também atrasa a industrialização competitiva (...) a taxa de poupança cresce mais lentamente (...) e o atraso nas exportações de produtos intensivos em trabalho gera a permanência do excesso de mão-de-obra e as habilidades se acumulam mais lentamente. Isso amplia a desigualdade de renda e as tensões sociais. (Auty, 2003, pp 4 ss),*

### 3.3 – Maldição dos recursos naturais?

A discussão sobre a maldição dos recursos naturais, acima sintetizada, implicitamente dá a esses objetos a natureza características que os mesmos não têm: primeiro, o dom de abençoar ou amaldiçoar; segundo, a intencionalidade ou capacidade humana de construir seu futuro. Pode-se, aliás, mostrar a existência de diversos países “abençoados” por recursos naturais e que não apresentam características de qualquer “maldição”. Assim, a literatura mais recente tem buscado alterar os fundamentos da discussão. Um dos trabalhos seminais nesta trilha é o de Mehlum et al (2005), cujo título já resume a visão proposta: *“Amaldiçoados pelos recursos naturais ou pelas instituições?”*

A pergunta introdutória do trabalho desses autores não deixa margem a dúvidas: “Imagine que um recurso natural valioso é encontrado subitamente, tanto na Suíça quanto no Afeganistão. Quais seriam as consequências econômicas, em cada um dos países? A nova riqueza se transformaria em bonança ou em maldição?” (p. 1). O argumento dos autores é simples e convincente, além de confirmado pelos testes empíricos realizados com base em ampla amostra de países. Após arrolar um conjunto expressivo de nações onde a riqueza em recursos naturais não impediu o crescimento econômico – o que parece ser razão bastante para se desconfiar da tese da “maldição dos recursos naturais” –, os autores avançam seu argumento:

*A explicação que sugerimos foca-se na alocação dos ganhos extraordinários derivados de recursos naturais. Tais ganhos podem ser canalizados para a economia produtiva, ou podem ser capturados pela elite para enriquecimento pessoal. Se os ganhos extraordinários irão estimular a economia produtiva ou induzirão ardilosas disputas entre as elites dependerá da qualidade das instituições. Argumentamos que a qualidade das instituições determina se a abundância de recursos naturais é uma bonança ou uma maldição (Mehlum et al, (2005), p. 3).*

Sem dúvida, os critérios de medição de “qualidade” das instituições são sempre questionáveis. Não obstante, há diversos trabalhos sobre o tema que permitem aprofundar a questão. Dentre eles, a discussão sobre “governança” efetuada pelo Banco Mundial, que será vista na próxima seção.

#### 4 – A qualidade das instituições ou a questão da governança

A tabela I mostra uma série de indicadores de governança para vários países ricos em recursos naturais. Repetindo, o próprio Banco Mundial reconhece, em seu estudo sobre a situação global de governança, que este é um conceito impreciso, e os números são, portanto, apenas indicativos, embora reveladores. Para deixar claro o caráter apenas indicativo das avaliações, a tabela II mostra dados, de outra fonte, que ilustram posicionamento distinto dos países considerados, relativamente ao conjunto dos países existentes, embora sem alterar o quadro significativamente.

Para melhor compreensão, os conceitos da tabela requerem esclarecimento. “Manifestação e responsabilização” é tradução livre de *voice and accountability*, e significa a extensão em que os cidadãos de um país são capazes de escolher seu governo e responsabilizar seus governantes, assim como a existência das liberdades de expressão, associação e da imprensa; “estabilidade política e ausência de violência” significa a probabilidade de um governo ser desestabilizado por meios inconstitucionais ou violentos, inclusive o terrorismo; a “eficiência dos governos” traduz a qualidade dos serviços públicos, a capacitação dos servidores públicos e sua independência em relação às pressões políticas, e refletem ainda a qualidade da formulação de políticas; a “qualidade regulatória” sintetiza a habilidade do governo de implantar políticas e regulamentações sólidas que habilitam e promovem o desenvolvimento do setor privado; “predomínio da lei” (*rule of law*) é a extensão em que os agentes têm confiança nas leis e comportam-se de acordo com elas, inclusive com obediência aos contratos, aos direitos de propriedade, à polícia, ao judiciário; também a probabilidade de crime e violência afetam este indicador; o “controle da corrupção” retrata a extensão em que o poder público é exercido para o ganho privado, incluindo tanto a pequena quanto a grande corrupção, assim como a “captura” do Estado pelas elites e interesses privados (Banco Mundial, 2007).

A análise dos dados mostra que o Brasil ocupa uma posição intermediária, no tocante à qualidade das instituições. Se nossa liberdade de manifestação é maior que na Arábia Saudita, esta é mais rigorosa no combate à corrupção; se a estabilidade política e ausência de violência no Reino Unido é relativamente baixa, embora ainda bem mais alta que a do Brasil, perdemos dos ingleses de goleada em todos os demais indicadores; a Noruega é primeiro lugar incontestável em todos os indicadores, entre todos os países listados na tabela; se o Brasil, de uma maneira geral, fica melhor que a Venezuela, a Rússia e a Nigéria, assemelha-se ao México e perde, por larga margem, tanto para a África do Sul quanto para Botsuana.

A conclusão possível, dessa comparação, é reforçar o entendimento de que as novas descobertas poderão revelar-se tanto bonança quanto maldição, para os brasileiros. Mais uma vez, nosso destino dependerá das decisões a serem tomadas, no contexto das instituições políticas vigentes.

**Tabela I**  
**Qualidade das Instituições (1)**  
**Indicadores do Banco Mundial**

Recursos naturais exportados	País	Manifestação e responsabilização	Estabilidade política e ausência de violência	Eficiência do governo	Qualidade regulatória	Predomínio da Lei	Controle da corrupção
Petróleo	Angola	11,5	28,8	10,9	10,2	7,1	8,7
	Arábia Saudita	9,1	26,0	45,0	53,7	57,6	61,7
	Brasil	58,7	43,3	52,1	54,1	68,1	47,1
	Equador	36,5	18,3	12,3	15,1	16,2	24,8
	Indonésia	41,3	14,9	40,8	43,4	23,3	23,3
	México	52,4	32,7	60,7	63,4	40,5	46,6
	Nigéria	26,0	3,8	16,6	19,5	8,1	5,8
	Noruega	98,6	91,8	98,1	90,7	99,0	96,6
	Reino Unido	92,8	61,1	94,8	98,0	93,3	93,7
	Rússia	24,0	23,6	37,9	33,7	19,0	24,3
Outros	Venezuela	29,3	12	19,9	8,8	5,7	12,0
	África do Sul	67,3	44,2	76,8	70,2	58,6	70,9
	Botsuana	66,8	92,8	73,9	65,4	67,1	78,2

(1) As notas de cada país refletem percentuais; valores maiores indicam níveis melhores de governança. Os números indicam a percentagem de países que têm notas menores que aquele país, em termos mundiais. Por ex.: a nota 70 indica que 70% dos países têm notas menores que o país indicado.

Fonte: Banco Mundial, *World Governance Indicators*.

**Tabela II**  
**Índice de Percepção da Corrupção – IPC 2007**

País	IPC*	Posição relativa no mundo
Brasil	3,5	72°
Botsuana	5,4	38°
Indonésia	2,3	143°
Angola	2,2	147°
Equador	2,1	150°
Venezuela	2,0	162°
Nigéria	2,2	147°
Noruega	8,7	9°

\* O IPC varia de 10, para os menos corruptos, até zero, para os mais.

Fonte: *Transparency International*, 2007

## 5 – Alguns exemplos históricos

O Brasil “bamburrou” pela primeira vez no final do século XVII, quando teve início o ciclo do ouro. A disputa pelo metal precioso encontrado levou à conhecida Guerra dos Emboabas, ao fim da qual os europeus derrotaram os paulistas e se asseguraram do controle das jazidas. A enorme riqueza produzida não impediu a permanência da escravidão, no Brasil, por mais dois séculos, nem evitou que toda a economia nacional caísse em profunda estagnação após a exaustão das jazidas superficiais. Possibilitou, porém, a fugaz “glória” da Monarquia Portuguesa e, segundo alguns (Boxer, 2000), foi parte importante do financiamento da revolução industrial na Inglaterra.

Hoje, por suposto, os tempos são outros. No entanto, antes de analisar experiências recentes, vale lembrar outro caso, ocorrido já há mais de cem anos.

Então, grandes e valiosas reservas metálicas e de pedras preciosas foram encontradas na África do Sul. Embora este país não disponha, até hoje, de amplas reservas de petróleo, as descobertas de então deram-lhe a condição de maior produtor mundial de ouro e de diamantes, a partir da última década do século XIX. A luta pelo controle da riqueza então descoberta levou à Guerra dos Boers (Frieden, 2006), em que quase quinhentos mil soldados ingleses lutaram para assegurar ao Império o controle das minas. A solução final, negociada, envolveu a associação entre o inglês Rotschild e o sul-africano Cecil Rhodes, numa empresa de mineração que se tornou a maior do mundo, no segmento, e que sobreviveu a ambos.

Apesar desses exemplos históricos, não se prevê que haja, no futuro próximo, uma guerra em território brasileiro pelo controle do novo maná, embora já se ouçam vozes preocupadas com a necessidade de fortalecer a nossa marinha para defender as plataformas que serão construídas. Por exemplo,

*Segundo o ministro (Nelson Jobim), além da parceria na construção do submarino nuclear, o acordo com a França (a ser assinado ainda em 2008) também inclui a fabricação de helicópteros militares numa das fábricas da Helibrás e a capacitação de tropas do Exército. O submarino nuclear é uma das prioridades do Brasil, depois da descoberta de reservas petrolíferas na área do pré-sal, que tem potencial para transformar o país em um dos principais produtores de petróleo. (Reuters, 2008).*

Como se vê, as descobertas no pré-sal já implicam gastos.

Os exemplos históricos, que poderiam se repetir quase que indefinidamente, fornecem parte da evidência em que se baseiam os analistas ao buscar entender o dilema bonança ou maldição. Vejamos, porém, ainda que de forma muito superficial, algumas experiências recentes, terminando pelo próprio Brasil.

## 6 – Notícias d’Além mar – Experiências recentes em alguns países

### 6.1 – A Noruega

Em 1905, quando declarou sua independência da Suécia, a Noruega estava entre os mais pobres países da Europa. No início do século XXI, a sua renda per capita era praticamente igual à dos EUA e os noruegueses gozavam de um padrão de vida dos mais elevados no Planeta.

Gylfason (2008) argumenta que, mais que o petróleo e o gás – ou os recursos naturais explorados anteriormente, quais sejam o potencial madeireiro e o hidroe-létrico – foi “apenas com o advento de trabalho qualificado que os noruegueses se tornaram capazes de dominar aqueles recursos de maneira significativa” (p. 1)<sup>14</sup>.

O mesmo autor mostra que, além de ter uma renda per capita mais elevada que as dos vizinhos nórdicos, os noruegueses trabalham menos: a carga anual de trabalho é de 1.400 horas, comparada a 1.600 na Dinamarca, 1.750 na Suécia e 1.800 na Islândia. Assim, o PIB por hora trabalhada é, na Noruega, ainda bem mais alto que nos seus vizinhos. A título de comparação, registre-se que no Bra-

---

<sup>14</sup> Vale lembrar que, por mais importante que seja a educação, sem saúde, habitação e oportunidades de emprego com salários suficientes para o “progresso familiar”, de maneira generalizada, o próprio “bom nível” educacional não pode ser sustentado.

sil a carga de trabalho é da ordem de 2.000 horas, considerando-se onze meses de quarenta horas semanais de trabalho, ou 2.180, se consideradas quarenta e quatro horas por semana.

A informação comparativa sobre a quantidade de horas de trabalho não é desconexa à discussão, nem descabida. Liga-se, na realidade, a comentário feito na introdução deste trabalho, sobre a necessidade de os brasileiros definirem em qual tipo de riqueza pretendem transformar o valioso produto encontrado; os noruegueses, como se vê, tiveram condições de optar, entre outros usos, por ampliar suas horas de lazer. Não obstante esse ganho, eles têm mantido elevada produtividade em sua economia.

A Noruega tem sido citada como exemplo, recorrentemente, em comentários sobre a possível criação de um Fundo Soberano do Brasil. Importante registrar também outros elementos da experiência deste País. O gráfico I é ilustrativo e mostra que, desde 1965, a tributação do petróleo na Noruega passou por seis “importantes reformas”, como diz a legenda e o gráfico assinala com os quadrados, em azul no original<sup>15</sup>.

Gráfico I

Noruega – Evolução do preço do petróleo,  
recursos e reformas da tributação específica



Fonte: Kvadsheim (2002).

15 Retirado fotograficamente de publicação em inglês, o gráfico requer explicações. As linhas mostram a evolução dos preços do petróleo; a fina, em dólares correntes; a grossa, em dólares de 2002. As barras mostram, de baixo para cima (e em diferentes matizes de cinza, caso impresso em preto e branco), o volume de petróleo produzido, as reservas recuperáveis e o total de reservas existentes nos depósitos.



O propósito dessas reformas é claro: alterar a participação do Estado nos sobre-lucros gerados pelo petróleo; nas “rendas diferenciais”, diriam os economistas, referindo-se aos lucros “em excesso”, relativamente aos lucros “normais”. A lógica que orienta o procedimento é também clara: ajustar a parcela da qual o Estado se apropria às condições de competitividade da indústria, elevando-a quando as condições de mercado e produtividade dos campos o permitem, e reduzindo-a, quando novas condições de mercado ou a produtividade dos campos o exigem (Kvadsheim, 2002).

Sem entrar em detalhe sobre a estrutura tributária local, vale exemplificar. A primeira lei sobre a taxação do petróleo é de 1965, quatro anos antes de, já se preparando para abandonar as pesquisas em razão dos prejuízos acumulados pelos insucessos até então, a Phillips Petroleum “bamburrar”. A enorme incerteza sobre o potencial dos campos e de sua lucratividade e a conseqüente necessidade de incentivar a pesquisa e a exploração levou a uma situação em que o royalty foi definido em 10% da produção e havia uma redução de 9% no imposto de renda da pessoa jurídica para exploração no mar. Em 1972, portanto já após as descobertas de grandes reservas, a Statoil foi criada, então com 100% de capital estatal. Evoluindo junto com a conjuntura, os altos e baixos preços do petróleo, o embargo, as crises, a maior ou menor concorrência, etc., a estrutura tributária do petróleo chega, em 2002, às seguintes características básicas: taxa de imposto de renda sobre a renda marginal de 78% e generosas deduções fiscais, tais como depreciação de investimentos em seis anos, dedução imediata dos custos de exploração, possibilidade de suspensão parcial do imposto especial (ibid.).

Trata-se, portanto, da já secular questão de qual a participação relativa do Estado e das empresas exploradoras nas rendas geradas pela exploração do óleo bruto ou, no jargão da indústria, pelas atividades *upstream*. O mecanismo de ajuste, porém, mostra-se bem mais moderno e muito menos custoso que os processos usados tradicionalmente: guerras, golpes de Estado, assassinatos, partição de países, instabilidade política, etc. Lembremo-nos, a propósito, da nacionalização das reservas no Irã, no início dos anos 1950, que custou a deposição e morte de Mossadeq e acabou por levar à instauração do regime autoritário do Xá Reza Pahlevi, mais tarde destituído e substituído pelos Aiatolás. O mecanismo de “ajuste” da participação do Estado norueguês nas rendas petrolíferas mostra-se bem mais “civilizado”<sup>16</sup>.

---

16 A palavra “civilizado” mostra-se inevitável, apesar da carga de horrores – genocídios, guerras, etc. – perpetrados pelos conquistadores em nome da “civilização” dos povos.

Desde o início da exploração, em junho de 1971, mais de vinte bilhões de barris já foram extraídos da plataforma continental da Noruega (Norway, 2006). Como se sabe, boa parte das rendas obtidas vai para o Fundo de Pensão – Global, que investe o dinheiro “em benefício das gerações futuras” e é gerido por um comitê especial dentro do Banco Central norueguês. Com ativos de US\$ 371 bilhões em junho de 2008, a sua exposição às hoje conhecidas empresas norte-americanas Fannie Mae e Freddie Mac – que teriam falido no bojo da atual crise do sistema financeiro, caso não estatizadas –, somava então US\$ 16,3 bilhões, exposição aliás inferior à existente no ano 2000. Nas palavras do seu gestor, o senhor Yingve Slyngstad:

*Oitenta e oito bilhões de coroas (moeda norueguesa; o montante equivale a US\$ 16,3 bilhões) é relativamente pequeno em relação a outros bancos centrais, mas é assim tão grande porque nós consideramos este como o segundo investimento mais seguro nos EUA. (Aftenposten, 13/09/2008).*

Dado o padrão de comportamento das autoridades norueguesas, conforme espelhado nas avaliações citadas da *Transparency International* e do Banco Mundial, pode-se atribuir as perdas à imprevisibilidade do mercado financeiro e à amplitude da crise atual. Elas alertam, porém, que a eventual criação de um fundo semelhante, no Brasil, deverá ser precedida pela definição de critérios de transparência e de responsabilização – *accountability* – de seus gestores que permitam, dado o histórico brasileiro nas avaliações mencionadas, minimizar o risco de seguidos e deliberados prejuízos ao patrimônio público, em benefício privado.

## 6.2 – A Nigéria, o Alasca e Botsuana

Segundo a Agência Central de Inteligência – CIA do Governo dos EUA, por meio do seu conhecido *World Fact Book*, a população abaixo da linha de pobreza<sup>17</sup>, na Nigéria, é de 70% do total, assim como em Angola (Tabela III). A mesma fonte informa, para alguns outros países ricos em petróleo, os seguintes números para o indicador: Indonésia: 17,8%; Brasil: 31%; Equador: 38,3%; e Botsuana, 30,3%. Na Noruega, a mesma proporção é zero. Vê-se, pois, que o Brasil encontra-se em posição semelhante à Botsuana, bem melhor que alguns dos países listados e pior que outros, inclusive a Indonésia.

<sup>17</sup> A fonte informa tratar-se “de estimativas nacionais para a proporção da população que fica abaixo da linha da pobreza” e que “as definições variam consideravelmente entre países”. A regra mais comum é US\$ 1,00 por dia.

O petróleo foi encontrado na Nigéria – onde, como vimos, a proporção de pobres ainda é das mais elevadas –, em largas quantidades, na década de 1960. Nos anos iniciais da exploração, a luta pelo controle das riquezas petrolíferas levou à Guerra de Biafra, em que mais de um milhão de seres humanos morreram. Entre 1965 e 2000, o país recebeu, de renda do petróleo, em termos líquidos, um total estimado de US\$ 350 bilhões, a preços de 1995 (Sala-i-Martin, Xavier & Subramanian, Arvind, 2003). Atualizado para junho de 2008, de forma a compensar a inflação do dólar desde 1995, o valor recebido pela Nigéria terá sido equivalente a US\$ 502 bilhões<sup>18</sup> de agosto de 2008, ou cerca de US\$ 14 bilhões por ano. Desde o início da exploração, as taxas de crescimento da economia local têm sido inferiores às médias mundiais, embora superiores às dos demais países produtores de petróleo. Segundo os autores citados,

*Em quase qualquer medida concebível, o desempenho da Nigéria desde a independência em 1960 tem sido pobre. Em termos de PPP<sup>19</sup> a renda per capita da Nigéria era, em 1970, de US\$ 1.113,00 e estima-se que em 2000 tenha sido de apenas US\$ 1.084,00. (...) Entre 1970 e 2000, a taxa de pobreza, medida como a proporção da população que vivia com menos de US\$ 1,00 por dia elevou-se de 36% para pouco menos de 70%, o que se traduz em um aumento do número de pobres de cerca de 19 milhões em 1970 para próximo de 90 milhões em 2000 (ibid., p. 4).*

Como se vê, a maldição dos recursos naturais, ou melhor, as características das decisões emanadas do sistema político nigeriano não têm permitido, à maioria da população, aproveitar sua riqueza em recursos naturais. Aliás, o caso nigeriano parece dos mais severos e ilustra os exemplos da literatura sobre o dinheiro obtido ao “bamburrar” ser utilizado para corromper e oprimir, permitindo que governos se mantenham no poder e façam investimentos que, embora enriqueçam alguns, se revelam desperdícios. Há, na Nigéria, um caso famoso, do complexo siderúrgico de Ajakouta, cuja construção foi iniciada na década de 1970 e, até 2003, não havia produzido sequer uma tonelada de aço comercial. A experiência brasileira com a Açominas, com as usinas nucleares, com a Ferrovia

---

18 Atualização feita com base em tabela do *Bureau of Labor Statistics*, do Departamento do Trabalho dos EUA. Disponível em <ftp://ftp.bls.gov/pub/special.requests/cpi/cpiait.txt>, visitado em 18/09/2008.

19 PPP é a sigla em Inglês para Paridade do Poder de Compra; trata-se do resultado de um cálculo que busca compensar as diferenças de preços domésticos de forma a tornar mais comparáveis os dados de renda entre países.

Norte-Sul, entre outras<sup>20</sup>, talvez não seja tão grave, mas é certamente similar. Novamente, vê-se o Brasil em posição intermediária.

Ainda sobre a Nigéria, deve-se mencionar a proposta feita por Sala-i-Martin & Subramaniam (2003). Analisando o elevado desperdício com que têm sido aplicadas as receitas do petróleo naquele país, os autores sugerem que provavelmente seria melhor, para os nigerianos, se os recursos obtidos com a riqueza natural fossem simplesmente divididos pelo total da população e entregue a cada um a sua parte. Não há, porém, critério técnico para solucionar a consequente discussão sobre se cada nigeriano deveria receber cota igual, ou sobre qual a parcela que deveria ser entregue preferencialmente às mães, ou se os idosos ou as crianças deveriam ter algum benefício especial, ou ainda sobre os efeitos aceleradores de tal política sobre a taxa de crescimento populacional, supondo-se que cada criança ganhe uma cota fixa.

A proposta, embora possa parecer simplória e esdrúxula, além de aparentemente representar enorme dispersão de recursos, tem méritos e antecedentes. Entre os méritos o fato de que dispersar a riqueza é melhor que dissipá-la. Como antecedente pode-se citar o Alasca *Permanent Fund Corporation*.

Estabelecido por Emenda Constitucional estadual em 1976, após quatro anos de debate com intensa participação da população, o Fundo prevê que o principal, isto é, o “capital” ou riqueza acumulada, somente pode ser aplicado em projetos aprovados em votação popular. Já os rendimentos são distribuídos a cada homem, mulher e criança residente no Alasca há mais de um ano. No período entre os anos 1982 e 2000, cada beneficiário recebeu um total de US\$ 18.511,00 (Hartzok, (2002)). Entre 2004 e 2008 – incluindo dividendos a serem pagos ainda este ano –, cada habitante terá recebido US\$ 6.595,56. (Alasca *Permanent Fund Corporation* (2008). Para referência, a população do Alasca, em 2006, era estimada em 670 mil habitantes (US *Census Bureau*, 2008).

Com suas necessidades básicas, no geral, plenamente atendidas, os habitantes do Alasca decidiram pensar no futuro. Hoje, os dividendos distribuídos à população pelo APFC injetam mais recursos na economia do Alasca do que qualquer outra atividade econômica, exceto os militares, a indústria do petróleo e os empregos no governo federal. Para muitos moradores do Alasca, os dividendos representam mais de 10% da renda anual (Hartzok, (2002)). Outro

---

20 Ver, a propósito, relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito “das obras inacabadas”, disponível em <http://intranet2.camara.gov.br/internet/comissoes/temporarias/cpi/encerradas.html/51legislatura/cpiobras>, em que são apontados inclusive exemplos de obras paralisadas há décadas.

benefício: trata-se de renda geograficamente dispersa, evitando a tendência de concentração nas grandes cidades.

Por outro lado, como mais de 70% dos nigerianos não têm suas necessidades básicas atendidas, a proposta de Sala-i-Martin & Subramaniam (2003) faz sentido, ainda que se possa tentar imaginar uma alternativa que leve em consideração, inclusive, a perspectiva de esgotamento das reservas. Também para o Brasil uma proposta que se oriente pela lógica e métodos do APFC pode fazer sentido, uma vez atendidas as necessidades básicas da população.

A tabela III mostra indicadores sobre a área territorial, a população, as reservas petrolíferas, além de dados sociais e de infra-estrutura em diversos países com grandes reservas de petróleo. Vê-se, com clareza, que o Brasil ocupa posição intermediária, embora a situação da sua infraestrutura – em destaque nas linhas sombreadas – seja das piores, em todo o grupo, melhor apenas que Angola e Botsuana.

Este último país citado apresenta características que merecem comentários mais detalhados, no contexto do presente trabalho. Sem petróleo, embora riquíssimo em diamantes, o pequeno e árido país tem 1,8 milhões de habitantes – do tamanho de Minas Gerais, situa-se no deserto de Kalahari, no centro da África subsaariana, onde os arqueólogos localizam a origem da espécie humana – não tem acesso ao mar. Tornou-se independente da Inglaterra em 1966, desde então teve apenas quatro presidentes, todos eles do mesmo partido e legalmente eleitos, indiretamente. Aparece como “caso de sucesso” em diversas publicações, principalmente devido à estabilidade política e às elevadas taxas de crescimento econômico que tem apresentado: trata-se, simplesmente, do país com a mais elevada taxa de crescimento do PIB em todo o mundo, nos últimos trinta anos! Aliás, como se viu na tabela I (p.12), sobre “governança”, os critérios usados pelo Banco Mundial colocam Botsuana em situação melhor que o Brasil. No tocante à corrupção, Botsuana ocupa a 38ª posição na listagem da *Transparency International*, e o Brasil, que estava na 70ª posição em 2007, em 2008 passou a ser percebido como ainda mais corrupto, ocupando a 80ª posição.

**Tabela III**  
**Quadro Comparativo de Indicadores Sócio-econômicos**  
**Países Selecionados**

	Brasil	Noruega	Indonésia	Nigéria	Angola	Equador	Botsuana
Índice de Desenvolvimento Humano IDH (absoluto) Posição relativa	0,80 (70º)	0,97 (2º)	0,73 (107º)	0,47 (158º)	0,45 (162º)	0,77 (82º)	0,65 (124º)
Reservas provadas (1)	13,9(2)	7,7	4,4	37,2	25	4,7	0,00
População (milhões)	191,9	4,6	237,5	146	12,53	13,9	1,84
Mortalidade infantil (mortes/1.000 nasc. vivos)	26,67	3,61	31,04	95,7	182,31	21,35	44,0
Esperança de vida ao nascer (anos)	72,51	79,81	70,46	46,53	37,92	76,81	50,16
HIV/AIDS (% da pop.)	0,7	0,1	0,1	5,4	3,9	0,3	37,3
Alfabetização (% > 15 anos lendo e escrevendo)	88,6	100	90,4	68	67,4	91	80,4
PIB per capita (PPP) (US\$ 1.000,00)	9,7	53	3,7	2	5,6	7,2	16,4
População abaixo da linha da pobreza (%)	31	0	17,8	70	70	38,3	30,3
Exportação de petróleo (milhões de barris/dia)	0,28	3	0,47	2,1	1,02	0,42	0,00
Exportação de gás natural (bilhões metros cúbicos)	0,0	ND	29,6	11,55	0,0	0,0	0,00
Área territorial (1.000 km²)	8.552	323	1.919,4	923,7	1.246,7	283,6	600,4
Nº de aeroportos (pista pavimentada > 2,4km)	32	13	19	18	13	7	7
1.000 km² de área por aeroporto	267	24	101	71	95,9	40,5	85,7
Rodovias pavimentadas (1.000 km)	96,3	72,0	216,7	29,0	5,3	6,5	8,1
1.000 km² de área por km de rodovia	88,8	4,49	8,86	31,85	235,22	43,63	74,1
Ferrovias (1.000 km)	29,3	4,1	6,46	3,5	2,8	1,0	0,9
1.000 km² de área por km de ferrovia	291,9	78,8	297,6	263,9	445,25	283,6	666,7

(1)Fonte: CIA Fact Book 2008; os valores são em bilhões de barris e as datas das informações variam entre 2003 e 2007.

(2)Se considerada a estimativa do volume de petróleo no pré-sal usada neste trabalho, o total do Brasil seria 53,9 bilhões de barris.

Não obstante, Botsuana é um dos países do mundo com a maior incidência do HIV/AIDS: nada menos que 36% da sua população entre 15 e 49 anos está contaminada (Weiser et al (2003)). A mortalidade infantil é elevada, a esperança de vida baixa, a proporção da população abaixo da linha

da pobreza é semelhante à brasileira. Seu PIB per capita, no critério PPP, no entanto, é quase 60% superior ao do Brasil. Algumas outras características do País levantam dúvidas sobre os critérios usados para qualificá-lo como caso de sucesso: mais de metade da população depende de agricultura de subsistência; Botsuana tem apenas uma universidade e até janeiro de 2008, lá não havia faculdade de medicina; o crescimento econômico em setores que não a mineração – inclusive a agricultura e a manufatura – tem sido mínimo; entre 1979 e 2001, a produção agrícola per capita caiu 64%; o governo é responsável por 40% dos empregos formais; as reservas de diamantes estarão esgotadas em cerca de 25 anos (Hanson, (2008)). Outra característica importante de Botsuana é o baixo nível dos impostos (Anderson, (2005)), lembrando uma das consequências mencionadas na literatura sobre a “maldição dos recursos naturais”. As despesas do governo são financiadas por sua participação de 50% na única empresa de mineração existente. Representantes do governo e desta empresa afirmam que Botsuana tem “usado esta grande renda proveniente dos diamantes para oferecer à sua população o melhor programa educacional, de saúde e habitacional da África” (Holm, (2007)). Os problemas de Botsuana agravam-se ainda mais porque o país tem recebido, e usado a polícia para tentar impedi-los de lá permanecer, dezenas milhares de zimbabuanos fugindo da guerra neste último país.

Não cabe, neste texto, buscar entender os paradoxos de Botsuana, país que recebeu, da *Moody's Investment Services*, “grau de investimento” mais elevado e antes que o Brasil o conseguisse (Clover, (2003)). Há quem afirme que se trata de uma situação de exaustão de recursos naturais – afora, por hora, os diamantes –, de pressão excessiva sobre um meio ambiente de baixa produtividade biológica<sup>21</sup>, sem vantagens locais, etc. Pode ser, também, um caso extremo de “doença holandesa”. Há, ainda, o fato de o país ter sido, quando da independência, um dos mais pobres do mundo, a ponto de seu primeiro presidente ter dito, então, que os farrapos constituíam o traje nacional. Havia, então, apenas cinco quilômetros de estradas pavimentadas e somente três escolas secundárias em todo o país. Em termos do Índice de Desenvolvimento Humano, a evolução foi de 0,509 em 1970 para 0,674 em 1990, uma melhora expressiva, ainda mais considerando-se o pauperismo da nação quando da sua independência. Desde então, porém, houve uma redução do IDH para 0,614. Não cabe discutir, aqui, as razões da inversão da trajetória favorável.

---

21 A produtividade biológica é a quantidade de matéria orgânica, ou seu equivalente em matéria seca, ou o conteúdo de energia que é acumulado em determinada região durante certo período.

Evidentemente, os recursos com que conta Botsuana para enfrentar suas restrições – principalmente aquelas existentes à época da independência, com vizinhos belicosos regidos pelo regime de apartheid a desafiar sua autonomia – são distintos dos que o Brasil dispõe para enfrentar seus problemas. Aliás, o mesmo pode ser dito com relação a qualquer outro país. Se Botsuana conseguiu, até 1990, partindo de tão crítica situação inicial e de tão parca base de recursos naturais – afora os diamantes – lograr os êxitos obtidos, o Brasil poderá – talvez – muito mais. Assim como Botsuana não tem conseguido, desde 1990, manter os ganhos alcançados – pelo menos conforme indicado pelo IDH – o Brasil também não pode pressupor que os ganhos eventualmente obtidos serão permanentes. Ainda que se possa dizer, aparentemente, que Botsuana conseguiu evitar a “maldição”, suas precárias condições iniciais, assim como a pobreza de seu meio ambiente – a não ser pelos diamantes e alguns outros minérios de baixa competitividade no mercado mundial – não lhe têm permitido sequer manter os ganhos de qualidade de vida, quanto mais aproximar-se do padrão vigente no Ocidente ao norte do Equador.

Como concluir essa rápida olhada a outros países? Vê-se que “boas” instituições e “boas” políticas são essenciais, mas não operam milagres. É lícito dizer que Botsuana conseguiu evitar a trajetória de insucessos de várias outras nações ricas em um determinado recurso natural, africanas ou não, mas os avanços conseguidos, para a sua população, ainda são limitados. A própria caracterização do que vêm a ser as “boas” instituições e políticas merece, certamente, debate. Outra conclusão: os objetivos e o avanço apenas podem ser avaliados tendo em mente o ponto de partida. Vimos, ainda, que o Brasil parte de uma posição intermediária. Qual o caminho que percorreremos dependerá, insista-se mais uma vez, do trabalho contínuo e das decisões dos brasileiros e de seus governantes, nos três níveis da Federação e nos vários – certamente mais de três – poderes existentes.

## 7 – A Experiência recente do Brasil

A produção de petróleo no Brasil tem crescido de maneira expressiva. Em 1997, a Lei nº 9.478 entrou em vigor e, entre outras mudanças, ampliou de 5% para 10% sobre o valor bruto da produção, os *royalties* a serem pagos pela exploração, parte dos quais é recebida pelos municípios da região produtora. Além dos *royalties*, recebem também uma “participação especial”, de valor similar. Desde então, diversos municípios têm vivido uma experiência que, de certa forma, antecipa alguns dos resultados possíveis da exploração dos “novos” recursos: em decorrência tanto do aumento da produção como, principalmente, da elevação dos preços do petróleo, o valor total de *royalties* pagos, aos três níveis



da federação, elevou-se de R\$ 170 milhões, em 1997, para R\$ 5,04 bilhões, em 2004 (Pacheco, 2004) – sem contar os recursos da “participação especial”. São, pois, municípios que “bamburraram”.

Não obstante, há fortes evidências de que a aplicação de tais recursos não tem sido feita com a eficiência que se esperaria. Como exemplo, veja-se a notícia publicada pelo jornal Folha de São Paulo em 15/09/2008:

*Verba do petróleo não melhora nível da escola pública – Cidades campeãs em recebimento de royalties não se destacam na comparação com as demais. Um estudo da Universidade Cândido Mendes mostra que no Rio de Janeiro – Estado que mais recebe royalties no país – os indicadores de infraestrutura nas escolas dos nove municípios mais agraciados com recursos do petróleo em nada se destacam em relação a escolas do Sudeste. (pg. C1)*

Noutras palavras, ainda que os recursos sejam aplicados em setores de inquestionável importância, como a educação, é possível, senão provável, que boa parte deles seja desperdiçada, como a notícia acima mostra.

Também apontam na mesma direção estudos sobre as consequências espaciais dos *royalties* pagos às municipalidades. Postali (2008), analisando a experiência brasileira com o objetivo de “avaliar se os recursos dos royalties distribuídos aos municípios na forma da nova lei (de 1997) contribuíram para o crescimento de seus PIBs”, chega a conclusão de que:

Os resultados trazem evidências que permitem corroborar a “maldição dos recursos” em nível regional, ou seja, as estimativas (...) mostram que os municípios contemplados com as receitas de *royalties* apresentaram, em média, taxas de crescimento menores que os não afetados. Tal resultado é importante no contexto das explicações usuais sobre a maldição, presentes na literatura sobre comércio internacional, já que mostra que no interior de um país este fenômeno também está presente, sugerindo que a “maldição dos recursos naturais” não é fruto da “doença holandesa”. (ibid. p. 2)

De maneira semelhante, Costa Nova (2005), apud Postali,

*analisa diversos indicadores sociais de alguns Municípios baianos que receberam receitas consideráveis destes recursos, concluindo que, embora tenham adquirido folga orçamentária expressiva, não lograram aumentar de forma significativa a qualidade de seus indicadores sociais além dos municípios que não têm direito*

*a estes recursos (...) Este resultado se mantém quando se estuda o efeito das receitas de royalties no interior dos três estados mais beneficiados (Rio de Janeiro, Bahia e Rio Grande do Norte). (Costa Nova (2005).*

Pacheco (2004), por sua vez, analisa a evolução do Índice de Desenvolvimento Humano – IDH nos municípios fluminenses beneficiados com os recursos do petróleo. Diz ele:

*A análise do IDH-M (...) mostra que dos nove municípios do Norte Fluminense, apenas três (Carapebus, Cardoso Moreira e Quissamã) apresentaram uma sutil melhora na sua posição dentro do Estado do Rio de Janeiro, quando comparados com os demais municípios fluminenses. Todos os demais apresentaram crescimentos menos expressivos, ocasionando quedas de colocação dentro da classificação do IDH-M, inclusive os principais beneficiários dos royalties: Macaé e Campos dos Goytacazes (o primeiro perdendo sete posições no ranking estadual e o segundo, dez posições). (P. 3)*

Vê-se, portanto, que o Brasil não está imune a desperdiçar os recursos encontrados. A alternativa de se distribuir à população mais pobre as rendas obtidas com o petróleo apresentaria, assim, diversas vantagens, relativamente a permitir que sejam apropriadas e usadas da maneira como tem ocorrido. Porém, além da questão do desperdício de recursos, há outras, de grande relevância.

Uma delas diz respeito às consequências da nova descoberta sobre a distribuição espacial das pessoas e das atividades econômicas. Como as reservas se localizam no litoral do Sudeste, região mais desenvolvida do País, a tendência será aumentar ainda mais a capacidade desta região de atrair pessoas e empreendimentos. Como consequência, poderá ser revertida a tímida tendência recente de redução da concentração espacial da população e das atividades econômicas no Brasil. Portanto, será necessário desenvolver mecanismos institucionais para que os impactos decorrentes da exploração do “novo” recurso não venham agravar a desigual distribuição territorial das atividades econômicas, pois é sabido que a grande concentração populacional nas cidades é uma das causas de congestionamentos, seja no trânsito ou nos sistemas de saúde, educacional e prisional, entre outros.

## 8 – Conclusões e recomendações

Viu-se que, mais que a “maldição do petróleo” ou “dos recursos naturais”, é a qualidade das instituições e das decisões tomadas e implantadas que serão os fatores preponderantes na determinação dos impactos dos recursos descobertos no pré-sal sobre a sociedade brasileira. Vimos também que o Brasil já pratica a dissipação da riqueza, em especial naqueles locais onde a distribuição dos recursos gerados a partir do petróleo já é realidade. Foi observado, ainda, que ao longo da história tem havido luta renhida entre diferentes grupos sociais, cada um deles interessado em assegurar para si a maior parcela possível da renda gerada. Tal luta por vezes impede até mesmo a exploração dos recursos, como Angola exemplificava, até recentemente. Mostrou-se que a “solução” dessa disputa – Noruega e Alasca – pode ser pacífica e, principalmente, que não há solução estática, isto é, a partilha terá que ser alterada conforme se transformem as condições do mercado internacional de petróleo e gás: há riscos de se estrangular a produção, assim como há riscos de explorar o recurso sem transformá-lo em melhores condições de vida no País. Vimos ainda que o Brasil já ‘bamburrou’ uma vez, ao final do século XVII, e que a riqueza então descoberta não impediu que a escravidão persistisse por mais dois séculos, nem criou alternativas econômicas para após a sua inexorável exaustão.

De todos esses fatos, algumas conclusões e recomendações podem ser extraídas.

A primeira é que o futuro do Brasil será profundamente marcado pela maneira como vierem a ser utilizados os recursos recém-descobertos no pré-sal, aos quais se adicionam aqueles existentes no pós-sal. O volume das reservas é expressivo e a riqueza em que elas poderão se transformar poderá satisfazer, no prazo de apenas quatro a seis mandatos, todas as necessidades básicas da população brasileira. No entanto, dependendo das decisões a serem tomadas, os novos recursos poderão, também, ser usados sem alterar, substancialmente, as carências hoje existentes na sociedade.

A segunda conclusão é que, sem transformações amplas e abrangentes na maneira como o sistema político brasileiro define, efetua e fiscaliza a alocação de recursos, parcela importante, talvez a maior parte, da riqueza encontrada será dissipada ou concentrada em poucas mãos, ou será aplicada de maneira pouco coerente com a satisfação das necessidades básicas da população: obras desnecessárias, superfaturadas, faraônicas, projetos equivocados, licitações dirigidas, eventos esportivos midiáticos – no lugar de políticas de desenvolvimento do esporte –, etc.

O futuro, portanto, não está pré-determinado.

Internacionalmente, o Brasil ocupa posição intermediária quanto aos indicadores disponíveis para retratar os fatores relevantes na determinação do uso de recursos em prol da elevação da qualidade de vida da população, sejam eles indicadores de “governança”, sociais e mesmo referentes à cobertura de infraestrutura. Optar, pode-se dizer, entre sofrer da maldição ou se beneficiar da bonança será tarefa contínua. Tudo dependerá das decisões a serem tomadas, ainda em 2008 e ao longo da vida útil das reservas.

Ainda outro comentário de caráter geral: o volume de recursos é grande o suficiente para que se pense em qual tipo de sociedade gostaríamos de ser. Mais que tentarmos a missão impossível de “alcançar” a Europa, ou os EUA, e para evitar que sejamos como os exemplos negativos mencionados, é necessário definir qual Brasil queremos ser. A oportunidade é ímpar, ainda mais em uma situação como a atual, em que os mercados financeiros globais necessariamente serão redefinidos!

Além dessas reflexões de caráter geral, a opção pela transformação da jazida em riqueza implicará diversas mudanças noutros planos. Por exemplo, a política de taxa de câmbio flutuante, ao sabor dos fluxos de capitais, deverá ser revista, de forma a mitigar os efeitos da “doença holandesa”. Não se trata, evidentemente, de adotar a regra oposta, de taxa fixa, mas de evoluir rumo a alternativas mais condizentes com a nova situação do país a partir do pré-sal em produção – crescentes superávits na balança comercial – e seus interesses de criação de empregos de qualidade e de diversificação da base produtiva no longo prazo.

Nesse contexto, a proposta de se evitar a internalização de recursos financeiros “em excesso”, de forma a evitar sobrevalorização do câmbio, doença holandesa, desperdícios, inflação, “má” alocação de recursos, compra de apoio político e que tais, é essencial. Se tal providência se transformará, ou não, em um “Fundo Soberano”, é questão de grande importância. Igualmente importantes, no entanto, são as questões relativas à gestão desse Fundo, à escolha e à responsabilização de seus gestores, etc..

Outras questões cruciais, ainda, referem-se à taxa de extração do petróleo – explorada em Silva (2008), assim como à preparação para a inevitável exaustão das reservas!

Da mesma maneira, deverá ser definida uma política de ocupação e desenvolvimento do território, sob pena de se transformar a região sudeste em verdadeiro “buraco negro” a atrair as energias do restante do País. Outro exemplo: a melhoria dos indicadores de desempenho da Justiça, do Ministério Público, da educação, saúde, etc., assim como dos legislativos e executivos, nos vários níveis de governo.

Será essencial uma política deliberada com o objetivo de elevar as notas obtidas pelo Brasil nos quesitos de governança e também nos do Índice de Desenvolvimento Humano; porém, quem a comandará?

Opções simples, do tipo instituir ou não uma nova empresa estatal, criar ou não um fundo soberano, investir no setor A, B ou C, não retratam a complexidade que deve ser considerada, pois os conteúdos e práticas efetivas de tais opções podem variar da água ao vinho. Embora a política, e a imprensa, tendam a reduzir os debates a opções tipo sim ou não, enfrentamos também o desafio de ir além dessas dicotomias, quase sempre falsas. Detalhes podem fazer grandes diferenças. Viu-se, por exemplo, que nos municípios brasileiros que já recebem amplos *royalties* do petróleo, as condições educacionais não têm melhorado.

Uma questão de grande relevância é a profissionalização e qualificação do serviço público, assim como a redução drástica do número de servidores livremente contratados para “cargos de confiança”. A obediência aos preceitos constitucionais da admissão por concurso público, a instituição de critérios objetivos de evolução nas carreiras e de responsabilização de servidores públicos contribuirão, de maneira significativa, para a redução dos riscos da “maldição”.

Outro ponto importante: no Alasca, onde os níveis de educação e de participação política da população não se comparam aos dos brasileiros, foi apenas após quatro anos de intensos debates sobre a destinação dos recursos que se chegou a uma nova norma legal que definiu tais diretrizes. Vale lembrar o ditado popular: o apressado come cru! Na Noruega, por outro lado, argumenta-se que o fato de as regras básicas terem sido definidas antes das descobertas – ainda que posteriormente alteradas, como se viu, para acompanhar a evolução dos fatos – facilitaram, uma vez que os grupos de interesse ainda não estavam consolidados (Gylfanson, (2008)).

Uma opção que não deve ser descartada, como se viu, é fazer algo semelhante ao Alasca e distribuir ao menos parte da riqueza, em dinheiro, diretamente à população mais carente, mediante critérios a definir. Aliás, na ausência das grandes transformações mencionadas nos mecanismos de seleção dos agentes políticos brasileiros e de sua responsabilização com relação ao uso de recursos públicos, esta pode ser das melhores alternativas. Considerando, é claro, que o objetivo seja melhorar as condições de vida da população.

Por mais que, teoricamente, outros usos possam talvez conduzir a um crescimento mais elevado do PIB – que, como se viu no caso de Botsuana, não deveria ser o principal critério a definir o “sucesso” das políticas –, a opção por dar a cada um a sua parte na riqueza e, por meio dessa distribuição, promover uma rápida elevação do padrão de vida da população mais pobre, deixando a cada

um decidir a melhor aplicação da sua riqueza, terá sido clara. Veremos, assim, reduzida a perspectiva de que nossos netos lamentem a nossa incompetência política para bem aproveitar a oportunidade obtida.

As duas Casas do Congresso brasileiro, mais que o Poder Executivo, são o local de onde se deve promover o necessário debate nacional em busca das melhores alternativas e são, também, o local adequado para as decisões mais fundamentais.

## BIBLIOGRAFIA

---

*Aftenposten – News from Norway*, 13/09/2008, disponível em [www.aftenposten.no](http://www.aftenposten.no), visitado em 13/09/2008.

*Alasca Permanent Fund Corporation*; sítio internet, disponível em <http://www.apfc.org/home/Content/Alasca/dividendPrgrm.cfm>, visitado em 02/10/2008.

Anderson, Susan, Botswana: *Land of Paradoxes*, *Mercatus Policy Series*, George Mason University, 2005. Disponível em

<http://www.mercatus.org/PublicationDetails.aspx?id=21260>, visitado em 21/10/2008.

Auty, Richard M., *Natural Resources, Development Models and Sustainable Development*, Discussion Paper 03-01, International Institute for Environment and Development, 2003. Disponível em [www.iied.org/eep](http://www.iied.org/eep), visitado em 16/09/2008.

Banco Mundial, *Worldwide Governance indicators for 2006*, disponível em [www.worldbank.org/wbi/governance/](http://www.worldbank.org/wbi/governance/), visitado em 22/09/2008.

Boxer, Charles Ralph, *A idade de Ouro do Brasil: dores de crescimento de uma sociedade colonial*, Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 2000.

Bureau of Labor Statistics, do Departamento do Trabalho dos EUA. Disponível em <ftp://ftp.bls.gov/pub/special.requests/cpi/cpiait.txt>, visitado em 18/09/2008.

Clover, Jenny, Botswana: *Future Prospects and the need for Broad-Based Development*, *Institute for Security Studies, African Security Analysis Programme*, set. 2003. Disponível em <http://www.iss.co.za/af/current/botswana-sep03.pdf>, visitado em 28/09/2008.

Folha de São Paulo, 15/09/2008, página 1.

Frieden, Jeffrey, *Global Capitalism: its fall and rise in the twentieth century*, W. W, Norton and Company Ltd, Londres, 2006.

Fundação João Pinheiro, Centro de Estatística e Informações. *Déficit Habitacional no Brasil, municípios selecionados e microrregiões geográficas*. Belo Horizonte, 2ª ed., 2005.

Gross, Daniel, *Avoiding the Oil Curse: what Norway can teach Iraq*, *Slate Magazine*, 29/10/2004, disponível em <http://www.slate.com/id/2108873/>, visitado em 18/10/2008.

Gylfasson, *Thorvaldur, Norway's Wealth: Not Just Oil*, VoxEU, [www.voxeu.org](http://www.voxeu.org), 2008, disponível em <http://www.voxeu.org/index.php?q=node/1199>, visitado em 21/09/2008.

Hanson, Stephanie, *Botswana: An African Success story shows strains*, *Council on Foreign Relations*, 2008, disponível em <http://www.cfr.org/publication/15108/>, visitado em 21/09/2008.

Hartzok, Alanna, *The Alasca Permanent Fund: A Model of Resource Rents for Public Investment and Citizen Dividends*, Geophilos, Land Research Trust, 2002. Disponível em <http://www.earthrights.net/docs/Alasca.html>, visitado em 02/10/2008.

Holm, John, *Diamonds and distorted development in Botswana*, Center for Strategic and International Studies, 2007.

House of Commons, *GDP per capita in OECD Countries: the UK's Relative position*, Research Paper 98/64, 04 de junho de 1998 disponível em <http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rp98/rp98-064.pdf>, visitado em 09/10/2008.

Isham, Jonathan, Woolcock, Michael, Pritchett, Lant & Busby, Gwen, *The Varieties of Resource Experience: How Natural Resource Export Structures Affect the Political Economy of Economic Growth*, *Middlebury College Economics Discussion Paper* N. 03-08, Middlebury, Vermont, 2003. Disponível em [www.middlebury.edu/~econ](http://www.middlebury.edu/~econ), visitado em 17/09/2008.

Jornal Nacional, Rede Globo, veiculação em 24/09/2008.

Kvadsheim, Erling, *Norwegian Petroleum Directorate*, Segundo Seminário PPM, Pataya, Tailândia, 2002. Disponível em [http://www.ccop.or.th/PPM/document/SEM2/Erling\\_The%20Norwegian%20Tax%20and%20Government%20Take%201965-2002.pdf](http://www.ccop.or.th/PPM/document/SEM2/Erling_The%20Norwegian%20Tax%20and%20Government%20Take%201965-2002.pdf), visitado em 21/10/2008.

Leite, Carlos e Weidmann, Jen, *Does Mother Nature Corrupt? Natural Resources, Corruption and Economic Growth*, IMF Working Paper WP/99/85, 1999. Disponível em [www.imf.org](http://www.imf.org), visitado em 16/09/2008.

O Estado de São Paulo, Jornal, *Debates – O Futuro do Pré-sal*, São Paulo, OESP, 2008

Oliveira, Adilson, *Pré-sal: oportunidades e desafios*, in Jornal Valor Econômico, 26/09/2008.

Mehlum, Halvor, Moene, Karl & Torvik, Ragnar, *Cursed by resources or institutions?*, Working Paper Series nº 10/2005, Norwegian University of Science and Technology, [www.svt.ntnu.no/isso/wp/wp.htm](http://www.svt.ntnu.no/isso/wp/wp.htm), visitado em 24/09/2008.

Norway, *The Official Site in the Caribbean States*, 29/06/2006, disponível em <http://www.norway-caribbean.org/business/oil/oilproduction.htm>, visitado em 28/09/2008.

Pochmann, Márcio, *Desigualdade e Justiça Tributária*, disponível em <http://www.inesc.org.br/noticias/noticias-gerais/2008/maio/riqueza-permanece-mal-distribuida-no-brasil-apesar-de-avancos-diz-pochmann/> visitado em 22/10/2008.

Postali, Fernando Antonio Slaibe, *Efeitos da distribuição dos royalties do petróleo sobre o crescimento dos municípios do Brasil*, JEL: Q32, H27, Universidade de São Paulo, 2008.

Reuters, citado em <http://www.exercito.gov.br/Resenha/homepage.htm#4>, visitado em 23/09/2008.

Ross, Michael, *Does Oil hinder democracy?*, World Politics, 53(3): 325-61, 2001.

Sala-i-Martin, Xavier & Subramaniam, Arvind, *Addressing the Natural Resource Curse: An Illustration from Nigeria*, IMF Working Paper WP/03/139, Washington, 2003. Disponível em [www.imf.org](http://www.imf.org), visitado em 14/09/2008.

Sampson, Anthony, *The Seven Sisters: The Great Oil Companies and the World They Shaped*, Bantam Books, New York, 1980 (8ª Ed).

Sindicato Nacional da Indústria da Construção Pesada – SINICON, disponível [http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/dialogo\\_publico/dialogo\\_seminarios/seminarios\\_2006/19\\_desafios\\_regulatorios\\_a\\_visao\\_dos\\_investidores.ppt](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/dialogo_publico/dialogo_seminarios/seminarios_2006/19_desafios_regulatorios_a_visao_dos_investidores.ppt), visitado em 23/09/2008.



*Transparency International, Corruption Perception Index*, 2007. Disponível em [http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi), visitado em 03/10/2008.

US Census Bureau, *State & Country Quick Facts*, disponível em <http://quickfacts.census.gov/qfd/states/02000.html>, visitado em 19/10/2008.

US DOE (Department of Energy), Energy Information Administration, *International Energy Outlook 2008*, disponível em [www.eia.doe.gov/oiaf/ieol/index.html](http://www.eia.doe.gov/oiaf/ieol/index.html), visitado em 17/09/2008.

Weiser, Sheri, Wolfe, William, Bangsberg, David et al, *Barriers do Antiretroviral Adherence for Patients living with HIV Infection and AIDS in Botswana, Acquired Immune Deficiency Syndr*, Vol. 34, Nº 3, nov. 2003. Disponível em <http://www.achap.org/downloads/Botswanaadherence.pdf>, visitado em 161 – Introdução

Novembro de 2008