

JE

Jornal dos Economistas

Nº 351 Novembro de 2018

Órgão Oficial do Corecon-RJ e Sindecon-RJ

Petróleo e pré-sal



Igor Fuser, Felipe Coutinho, Eduardo Pinto e Pedro Campos fazem um balanço da exploração do pré-sal e retomam a discussão de modelos para o desenvolvimento econômico e social do país a partir da principal fronteira petrolífera do mundo.

Fórum analisa os impactos do Teto de Gastos e dos aumentos de preço e produção do petróleo

Trabalho de Thais Fonseca Costa, uma das primeiras colocadas no XXVIII Prêmio de Monografia

Petróleo e pré-sal

Após mais de uma década da descoberta do pré-sal, esta edição faz um balanço da exploração e retoma a discussão de modelos para o desenvolvimento econômico e social do país a partir da principal fronteira petrolífera do mundo.

Igor Fuser, da UFABC, afirma que o governo optou por ganhos de curto prazo com a utilização dos bônus dos vencedores dos leilões para cobrir os rombos no orçamento, em detrimento da oportunidade de superar o subdesenvolvimento. Apesar de já ser autossuficiente, o Brasil importa derivados e exporta óleo cru, regredindo a uma situação colonial.

Felipe Coutinho, da Aepet, defende que, para que o Brasil se desenvolva, é necessário produzir o petróleo do pré-sal na medida da nossa necessidade. Deve-se agregar valor ao petróleo cru por meio do refino, petroquímica e química fina e da indústria de fármacos e fertilizantes.

Eduardo Pinto, do IE/UFRJ, acredita que o petróleo continuará por um bom tempo como importante recurso estratégico. A teoria do *peak oil demand* para 2030 tem sido utilizada para legitimar a ampliação da apropriação do pré-sal pelas petroleiras estrangeiras.

Pedro Campos, da UFRRJ, crê que os graves casos de corrupção serviram de justificativa para a retirada da Petrobrás como operadora do pré-sal, privatização de ativos da empresa, aceleração da venda dos campos e redução do conteúdo nacional. A Lava Jato tem desmantelado a cadeia de fornecedores da Petrobrás com impacto negativo de R\$ 187,2 bilhões e perda de um milhão de empregos.

Nesta edição iniciamos a publicação dos trabalhos vencedores do XXVIII Prêmio de Monografia. Thais Fonseca Costa, da UFRRJ/ITR, dividiu a primeira colocação com outros dois concorrentes com a monografia *A Dinâmica Inflacionária Brasileira no Período 2000-2014*.

O espaço do Fórum abriga dois artigos. O primeiro estuda os impactos positivos no orçamento do Estado do Rio dos aumentos de preço e produção do petróleo. O segundo artigo mostra como o Teto de Gastos reduziu, nos dois primeiros anos de funcionamento, os orçamentos da UFRRJ, Unirio, UFRJ e UF.

Sumário

Pré-sal 3

Igor Fuser

Pré-sal, uma tragédia brasileira

Pré-sal 6

Felipe Coutinho

Pré-sal: novo ciclo colonial ou apropriação nacional para o desenvolvimento?

Pré-sal 8

Eduardo Costa Pinto

Pré-sal: realidade, desafios e apropriação estrangeira

Pré-sal 10

Pedro Henrique Pedreira Campos

O pré-sal e as empresas de engenharia

Monografia 12

Thais Fonseca Costa

A Dinâmica Inflacionária Brasileira no Período 2000-2014

Fórum Popular do Orçamento 14

Rumos da arrecadação de Royalties do pré-sal no Rio de Janeiro

O cerco às universidades públicas

O Corecon-RJ apóia e divulga o programa Faixa Livre, apresentado por Paulo Passarinho, às segundas de 9h às 10h e de terça a sexta de 8h às 10h, na Rádio Bandeirantes, AM, do Rio, 1360 kHz ou na internet: www.aepet.org.br.

JE Jornal dos
Economistas

Órgão Oficial do CORECON - RJ
E SINDECON - RJ
Issn 1519-7387

Conselho Editorial: Sidney Pascounto da Rocha, João Manoel Gonçalves Barbosa, Carlos Henrique Tibiriçá Miranda, Marcelo Pereira Fernandes, Gisele Rodrigues, Wellington Leonardo da Silva, Paulo Passarinho, Sergio Carvalho C. da Motta, José Ricardo de Moraes Lopes e Gilberto Caputo Santos. **Jornalista Responsável:** Marcelo Cajueiro. **Edição:** Diagrama Comunicações Ltda-ME (CNPJ: 74.155.763/0001-48; tel.: 21 2232-3866). **Projeto Gráfico e diagramação:** Rossana Henriques (rossana.henriques@gmail.com). **Ilustração:** Aliedo. **Revisão:** Bruna Gama. **Fotolito e Impressão:** Edigráfica. **Tiragem:** 15.000 exemplares. **Periodicidade:** Mensal. **Correio eletrônico:** imprensa@corecon-rj.org.br

As matérias assinadas por colaboradores não refletem, necessariamente, a posição das entidades. É permitida a reprodução total ou parcial dos artigos desta edição, desde que citada a fonte.

CORECON - CONSELHO REGIONAL DE ECONOMIA/RJ

Av. Rio Branco, 109 – 19º andar – Rio de Janeiro – RJ – Centro – Cep 20040-906
Telefax: (21) 2103-0178 – Fax: (21) 2103-0106
Correio eletrônico: corecon-rj@corecon-rj.org.br
Internet: <http://www.corecon-rj.org.br>

Presidente: José Antonio Lutterbach Soares. **Vice-presidente:** João Manoel Gonçalves Barbo-

sa. **Conselheiros Efetivos:** 1º TERÇO: (2017-2019) Arthur Camara Cardozo, João Manoel Gonçalves Barbosa, Regina Lúcia Gadioli dos Santos - 2º TERÇO: (2018-2020) Antônio dos Santos Magalhães, Flávia Vinhaes Santos, Jorge de Oliveira Camargo - 3º TERÇO: (2016-2018) Carlos Henrique Tibiriçá Miranda, Sidney Pascounto Rocha, José Antônio Lutterbach Soares. **Conselheiros Suplentes:** 1º TERÇO: (2017-2019) Andréa Bastos da Silva Guimarães, Gisele Mello Senra Rodrigues, Marcelo Pereira Fernandes - 2º TERÇO: (2018-2020) André Luiz Rodrigues Osório, Gilberto Caputo Santos, Miguel Antônio Pinho Bruno - 3º TERÇO: (2016-2018) Arthur Cesar Vasconcelos Koblitz, José Ricardo de Moraes Lopes, Sergio Carvalho Cunha da Motta.

SINDECON - SINDICATO DOS ECONOMISTAS DO ESTADO DO RJ

Av. Treze de Maio, 23 – salas 1607 a 1609 – Rio de Janeiro – RJ – Cep 20031-000. Tel.: (21) 2262-2535 Telefax: (21)2533-7891 e 2533-2192. Correio eletrônico: sindecon@sindecon.org.br

Mandato – 2017/2020

Coordenação de Assuntos Institucionais: Antonio Melki Júnior, Cesar Homero Fernandes Lopes, Sidney Pascounto da Rocha (Coordenador Geral) e Wellington Leonardo da Silva.

Coordenação de Relações Sindicais: Carlos Henrique Tibiriçá Miranda, Gilberto Caputo Santos, João Manoel Gonçalves Barbosa, José Ricardo de Moraes Lopes.

Coordenação de Divulgação Administração e Finanças: André Luiz Silva de Souza, Gilberto Alcântara da Cruz, José Antonio Lutterbach Soares e Guilherme Tinoco Oliveira dos Anjos.

Conselho Fiscal: Jorge de Oliveira Camargo, Luciano Amaral Pereira e Regina Lúcia Gadioli dos Santos.

Pré-sal, uma tragédia brasileira

Igor Fuser*

A entrega do petróleo brasileiro do pré-sal já não é ameaça ou risco – tornou-se, em grande medida, uma realidade, com o frenesi de leilões para a exploração das imensas reservas do litoral, realizados em meio ao quase total desconhecimento da opinião pública. Em cinco rodadas de leilão já realizadas, a Petrobras adquiriu apenas 25% (13 bilhões de barris) de um total de 52 bilhões de barris de petróleo entregues a consórcios de empresas, que vão explorar e vender esses recursos¹.

A parcela em poder da empresa brasileira – que descobriu essas reservas, em 2006, e desenvolveu tecnologia de ponta para o empreendimento bem-sucedido da sua exploração – é menor do que a obtida por duas petroleiras do Reino Unido, a BP e a Shell, que já abocanharam até agora 13,5 bilhões de barris de petróleo do pré-sal, o que equivale a 26% do total. Duas empresas estadunidenses, a ExxonMobil e a Chevron, ficaram com 20% (10,3 bilhões de barris), e quatro petroleiras chinesas adquiriram, no conjunto, 9,5% das reservas brasileiras já leiloadas (4,9 bilhões de barris). O volume restante foi dividido entre empresas de diversos outros países, como Noruega, França, Alemanha e Portugal.

O resultado desses leilões indica que o Brasil está abrindo mão da maior parte dos ganhos financeiros a serem gerados pela exploração do imenso tesouro petrolífero situado no seu litoral. De acordo com cálculos do pesquisador Eduardo Costa Pinto, professor na Universidade Federal do Rio de Janeiro

(UFRJ), cada barril de óleo a ser produzido nos campos já leiloados produzirá um excedente de cerca de 120 reais, de acordo com os preços em setembro de 2018, considerando as taxas de câmbio, os custos estimados e os padrões vigentes para a partilha desse recurso entre a União e as empresas contratadas². Desse valor, 70 reais, na média dos blocos do pré-sal a serem explorados, correspondem aos lucros das petroleiras e apenas 50 reais serão arrecadados pela União – a quem, legalmente, pertencem todas as riquezas existentes no subsolo brasileiro.

A renúncia, pelas autoridades brasileiras, de um valor incomensurável em receitas futuras para o orçamento público já seria, em si mesmo, um crime gravíssimo de traição à pátria, mas o que está em jogo é muito mais grave. Com a mudança nas regras e na política para a exploração do pré-sal, iniciada durante a ofensiva direitista que culminou na deposição da presidenta legítima Dilma Rousseff e prosseguiu em dois anos e meio de regime golpista de Michel Temer, o país deixa de lado a possibilidade de utilizar o gigantesco empreendimento do pré-sal para promover o desenvolvimento da indústria e da tecnologia nacionais. As normas de conteúdo local adotadas nos governos de Lula e Dilma para garantir a utilização de bens, equipamentos e serviços nacionais, de modo a alavancar o desenvolvimento industrial do país a partir das encomendas do pré-sal, foram dramaticamente encolhidas na gestão Temer, que atendeu até agora a todas as demandas das empresas estrangeiras, em prejuí-

zo do interesse nacional. Chegamos assim a uma situação em que todos os objetivos que levaram o Congresso Nacional, em 2010, a aprovar um conjunto de leis voltadas para maximizar os ganhos com as novas reservas petrolíferas brasileiras foram ou estão em processo de ser anulados por uma orientação entreguista e ultraliberal implementada pelo Poder Executivo, pela Agência Nacional do Petróleo (ANP) e pela alta direção da Petrobras.

Graças às regras de conteúdo local adotadas nos governos anteriores, a indústria naval brasileira, reduzida a cinzas pela política neoliberal dos governos de Fernando Collor e de Fernando Henrique Cardoso, renasceu e saltou de 2 mil empregos em 2000 para 85 mil em 2014. Nada menos que 16 navios de grande porte foram entregues à Petrobras entre os anos de 2011 e 2017, confirmando o acerto da decisão do presidente Lula de favorecer os estaleiros brasileiros nas encomendas do pré-sal em lugar de comprar essas embarcações em países como Cingapura ou Coreia do Sul³. Ao contrário do que diziam os agentes do capital externo, a indústria nacional superou rapidamente os desafios de qualidade e custo, produzindo esses navios de acordo com as especificações técnicas e com margens decrescentes de atraso. Conforme afirmou Dilma Rousseff, “nós provamos que era possível construir plataformas no Brasil, nós provamos que é possível construir sondas no Brasil, nós provamos que é possível construir equipamentos e os bens e prestar os serviços de que a Petrobras pre-



cisa para explorar o pré-sal⁴.

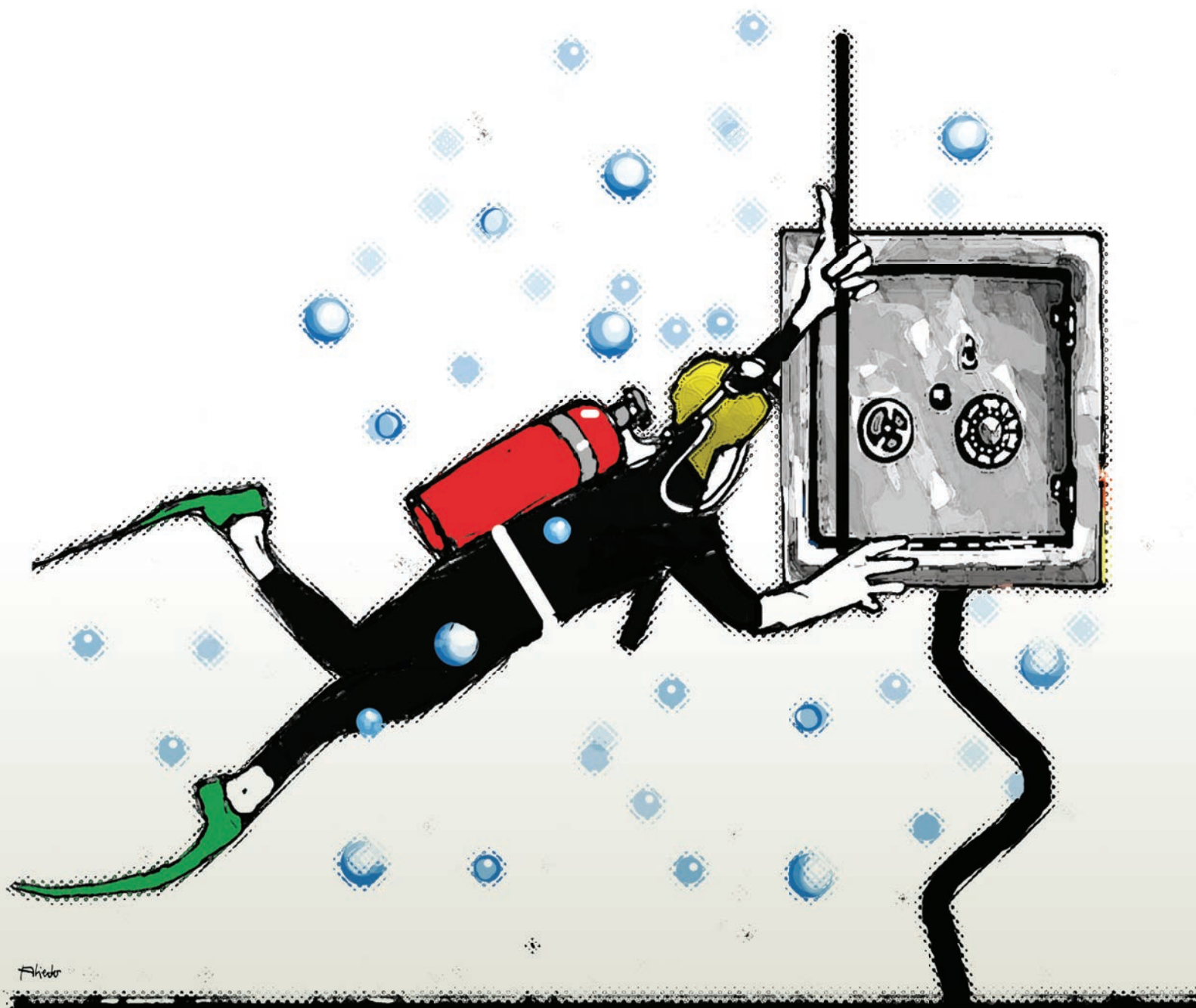
O contraste entre essas palavras e a triste realidade atual é gritante. No governo Temer, o índice de conteúdo local para exploração de petróleo (ou seja, pesquisa e prospecção) caiu para 18%, em comparação com a margem de 37% a 55% existente antes de 2016. A participação nacional nas plataformas petrolíferas encolheu de um mínimo de 55% (ou até

65%, em certos casos) para uma média de 25%⁵. Os novos índices são tão pequenos que, em muitos projetos, podem ser supridos somente com a prestação de serviços, sem envolver a compra de máquinas e de equipamentos nacionais. Certamente, o momento mais significativo do atual retrocesso na presença industrial brasileira no pré-sal ocorreu em 21 de julho de 2018, quando uma em-

presa chinesa entregou à Petrobras a plataforma P-65, a primeira entre as utilizadas no pré-sal a ser fabricada inteiramente no exterior⁶.

Descoberta em 2006 e anunciada oficialmente em novembro de 2007, a área do pré-sal, situada numa faixa do litoral brasileiro entre os estados do Espírito Santo e o norte de Santa Catarina, é a maior e mais valiosa entre as novas reservas de petróleo

encontradas no mundo nos últimos cinquenta anos. Estima-se que lá estejam guardados ao menos 80 bilhões de barris de petróleo, o que deixa o Brasil numa posição privilegiada entre os cinco ou seis maiores donos de reservas petrolíferas do mundo. O pré-sal abriu novas perspectivas, tanto no que se refere aos suprimentos de energia – com a expectativa de superar a necessidade



de importar petróleo e derivados – quanto à balança comercial, já que existe uma forte chance de o país se tornar um importante exportador desse combustível.

Tamanha riqueza só poderia despertar polêmica – como de fato ocorreu, desde o início – e, sobretudo, a cobiça das grandes empresas petrolíferas internacionais, sediadas principalmente nos EUA e na Europa Ocidental, companhias riquíssimas, porém carentes daquilo que constitui o patrimônio mais importante nesse setor da economia: reservas de petróleo em condições de serem exploradas. Colocou-se em dúvida a capacidade da Petrobras em levar adiante a exploração econômica desse tesouro. Dizia-se que o custo de produção seria tão elevado que tornaria a exploração dos poços inviável do ponto de vista comercial. Ao mesmo tempo, disseminou-se todo um discurso voltado para diminuir a importância econômica do pré-sal, sob o argumento de que a humanidade estaria em vistas de deixar para trás a “era do petróleo”, fadado a ser substituído rapidamente por combustíveis renováveis.

Os fatos desmentiram, uma a uma, essas afirmações agourentas. Em menos de três anos, o petróleo do pré-sal já estava jorrando nas plataformas da Bacia de Campos, em uma proeza inédita na história da indústria petrolífera mundial. No Golfo do México, por exemplo, foram necessários sete anos, após a descoberta de petróleo no mar (*offshore*), para que as empresas estadunidenses comessem a produzir. Hoje em dia mais da metade da produção de petróleo brasileiro é oriunda das plataformas do pré-sal e os custos caem a cada ano, por conta do domínio crescente da tecnologia desse

tipo de exploração pela Petrobras e da alta produtividade dos poços. Quanto à idéia de que o petróleo estaria prestes a se tornar obsoleto, a ela se contrapõem as projeções dos centros de referência mais respeitados, como a Agência Internacional de Energia (AIE), que prevê o consumo cada vez maior desse combustível, em escala mundial, ao menos até 2040, ainda que em termos proporcionais outras fontes energéticas, como o gás natural e os chamados novos renováveis (energias eólica e solar) se expandam a um ritmo mais rápido.

Para garantir os interesses nacionais na exploração do pré-sal, o governo Lula elaborou um marco regulatório moderadamente nacionalista, que visa atrair empresas estrangeiras como sócias da Petrobras na exploração desse recurso, sem abrir mão de maximizar as oportunidades para utilizá-lo em favor do desenvolvimento industrial e social do país. Altos investimentos foram feitos para levar adiante a exploração das reservas, e centenas de empresas se mobilizaram para produzir os equipamentos necessários.

Todo o gigantesco projeto do pré-sal começou a desmoronar a partir do terceiro trimestre de 2014, por efeito de uma conjunção de fatores negativos, entre os quais se destacam os efeitos da Operação Lava-Jato sobre a Petrobras e suas empresas parceiras, envolvidas em um vendaval de escândalos de corrupção; a queda abrupta dos preços internacionais do petróleo; o aumento das dívidas da Petrobras e a perda do seu “grau de investimento”; a desvalorização do real, que agrava o endividamento da empresa; a crise política no comando da Petrobras, levando à saída da sua presidenta, Graça Foster, e a cri-

se política no Brasil, que culminou no golpe jurídico-parlamentar contra Dilma Rousseff⁷.

O governo instalado em meio ao processo de *impeachment*, sob a presidência de Temer, deu início imediato ao desmonte das políticas petrolíferas de Lula e Dilma. A peça chave para essa ofensiva foi o Projeto de Lei nº 4.567/2016, do senador José Serra (PSDB-SP), que retira da Petrobras a obrigatoriedade de participar de todos os contratos do pré-sal, de ser a operadora em cada um deles e de ficar com 30% em cada projeto de exploração.

Já em 2017, aprovado o projeto de Serra, o governo Temer passou a encomendar a empresas estrangeiras plataformas e novos equipamentos para a exploração do pré-sal, desrespeitando a política de conteúdo local. Em paralelo, a Petrobras vendeu à empresa francesa Total a maior parte de sua participação nos blocos do pré-sal de Iara e de Lapa, riquíssimos em petróleo, invertendo totalmente a orientação que caminhava no sentido da máxima presença da empresa estatal e do controle da União sobre esses recursos⁸.

As perspectivas para o pré-sal são decepcionantes, se comparadas com o otimismo de tempos atrás, quando a descoberta foi qualificada como “segunda independência do Brasil” (Lula) e “um passaporte para o futuro” (Dilma). Hoje o Brasil entrega a exploração de sua maior riqueza a empresas transnacionais, apesar de contar com uma empresa petrolífera de grande porte e excelência tecnológica, reconhecida por meio de inúmeros prêmios internacionais. A própria Petrobras se encontra em processo de desmanche, ameaçada de privatização. O governo brasileiro se volta para ga-

nhos de curto prazo, utilizando os bônus de participação pagos pelas empresas vencedoras dos leilões para cobrir os rombos no orçamento público, desperdiçando a oportunidade dourada de aproveitar uma riqueza natural altamente valiosa para superar o subdesenvolvimento. Hoje o Brasil, apesar de já ter obtido a autossuficiência na produção de petróleo, importa derivados como a gasolina e o diesel e exporta óleo cru, a exemplo do fazem países periféricos donos de reservas petrolíferas, mas sem condições de se abastecer de combustível em suas próprias refinarias. No campo da energia, como em tantos outros, estamos regredindo a uma situação colonial.

* É professor no Bacharelado em Relações Internacionais na Universidade Federal do ABC (UFABC).

1 “Leilões do pré-sal: vitória das estrangeiras e derrota da Petrobras”. Eduardo Costa Pinto, Carta Capital, 28/09/2018.

2 Eduardo Costa Pinto, op.cit.

3 “A política neodesenvolvimentista e seu desmanche no caso do petróleo e gás 2002-2017”. Giorgio Romano Schutte, Textos de Discussão, Núcleo de Estudos Estratégicos em Desenvolvimento, Democracia e Sustentabilidade (NEEDDS) da Universidade Federal do ABC (UFABC), fevereiro de 2018.

4 Entrevista ao Valor Econômico, 29/11/2017.

5 Giorgio Romano Schutte, op.cit.

6 “Petrobras, gigante do petróleo, recebe nova plataforma para exploração do pré-sal”, Xinhua (agência de notícias chinesa), 21/07/2018. Disponível em http://portuguese.xinhuanet.com/2018-07/21/c_137339552.htm.

7 “Petrobrás em marcha forçada”, Giorgio Romano Schutte, Textos de Discussão, Núcleo de Estudos Estratégicos em Desenvolvimento, Democracia e Sustentabilidade (NEEDDS) da Universidade Federal do ABC (UFABC), abril de 2016.

8 Petrobras cede direitos na concessão de campos para a Total”, Jornal GGN, São Paulo, 01/03/2017.

Pré-sal: novo ciclo colonial ou apropriação nacional para o desenvolvimento?

Felipe Coutinho*

O petróleo do pré-sal foi descoberto no fim de 2006. Em menos de doze anos, o Brasil produz mais de 1,5 milhão de barris de óleo equivalente por dia. No Mar do Norte foram necessários 50 anos para alcançar o mesmo patamar de produção. Um sucesso, diante das declarações de que o pré-sal só existia na cabeça dos políticos, de que era inviável de ser produzido com as tecnologias da Petrobras, de que eram necessários capital e tecnologia estrangeiros ou de que os custos seriam inviáveis.

Os entreguistas perderam todos os argumentos, hoje apelam e dizem que o petróleo é um mico, recurso sem valor que precisa ser entregue às multinacionais estrangeiras e produzido a toque de caixa enquanto tem algum valor.

Ou então “apontam os carrapatos para entregar a vaca”. Dizem que a solução para a corrupção que vitimou a Petrobras só pode ser enfrentada com sua privatização. Entregam a galinha dos ovos de ouro ao invés de guardar o valor gerado pela estatal dos corruptos e corruptores. Querem entregar o meio de produção de toda a riqueza para evitar que uma fração seja roubada por empresários cartelizados corruptores, políticos traficantes de interesses e executivos de aluguel. Com tudo entregue não há o que guardar.

Nenhum país se desenvolveu exportando petróleo por multinacionais estrangeiras. Nenhum país populoso e continental como o Brasil se desenvolveu exportando matérias primas.

O petróleo é uma mercadoria especial, na medida em que não tem substitutos em equivalente qualidade e quantidade. Sua elevada densidade energética e a riqueza de sua composição, em orgânicos dificilmente encontrados na natureza, conferem vantagem econômica e militar àqueles que o possuem.

A sociedade que conhecemos, sua complexidade, sua organização espacial concentrada, sua produtividade industrial e agrícola, o tamanho da superestrutura financeira em relação às esferas industrial e comercial, foi erguida e depende do petróleo.

O fim do petróleo barato de se produzir e a redução do excedente energético e econômico da indústria petrolífera estão transformando, aceleradamente, a sociedade.

É necessário garantir a propriedade do petróleo e ficar com seu valor de uso. Atender às necessidades dos brasileiros e erguer a infraestrutura dos renováveis para uma nova organização social.

Petróleo: uma mercadoria especial

Combustível fóssil, ou o que Alfred Crosby (2006) chamou de “sol fossilizado”. É a forma acumulada da energia solar, oriunda da vida biológica (vegetal e matéria animal).

Depositada, transformada e acumulada debaixo da crosta terrestre, sob condições especiais, durante milhões de anos. O carvão e o petróleo, ao contrário das energias potencial e cinética dos cursos naturais de água, são fontes geograficamente móveis de energia.

Essa característica permite a concentração geográfica da força produtiva da sociedade em espaços centrais, urbanos de produção.

O petróleo e seus derivados são extremamente concentrados em termos de energia, além de flexíveis para uso. A energia solar é abundante, mas tem densidade energética mínima, o que resulta em menor capacidade relativa de realização de trabalho. O petróleo tem muito maior potencial para aumentar a produtividade e a eficiência do trabalho humano.

Transporte, eletricidade, comunicações (internet, celulares), aquecimento, indústria, extração mineral, agricultura, processamento e distribuição de alimentos, pesticidas, fertilizantes, plásticos, infraestrutura e força militar dependem do petróleo. São fatores estratégicos para o desenvolvimento, a segurança energética e alimentar. São elementos essenciais da soberania nacional que dependem do petróleo e do gás natural.

O consumo de energia primária per capita dos EUA, em 2014, foi de 7,4 milhões de toneladas de petróleo equivalente por milhão de pessoas (Mtoe/M pessoas). Da Coreia do Sul foi de 5,2. Enquanto no Brasil foi de apenas 1,3 Mtoe/M pessoas, próximo do Paraguai, com 1,1.

Existe forte correlação entre o crescimento econômico e o consumo de energia.

Também existe correlação entre o desenvolvimento humano (IDH) e o consumo de energia primária per capita.

Para alcançar alto desenvol-



vimento humano, o Brasil precisa aumentar muito o consumo de energia. Estimo necessário o aumento de cinco vezes no consumo de energia primária nacional para que nossa população atinja padrões de vida noruegueses. O cálculo não considera o aumento da população. Seriam necessários quase 10 milhões de barris de petróleo por dia.

A demanda por petróleo pode ser ainda maior caso o Brasil não aumente a proporção das energias renováveis na sua matriz energética.

Não é realista contar que com a exportação do petróleo brasileiro será possível promover o desenvolvimento (padrão norueguês). Devemos garantir a propriedade e optar pelo “valor de uso” do pré-sal, agregar valor e consumir em favor, e na medida, do desenvolvimento nacional.

Não devemos alimentar falsas expectativas e ilusões de que exportando petróleo em troca de dólares será possível atingir elevados

padrões de vida. Esta via é, simplesmente, a incursão em mais um ciclo do tipo colonial.

O fim do petróleo barato de se produzir e suas consequências

A produção de petróleo convencional, com baixos custos de produção, está em declínio. O pico da produção do petróleo convencional agora também foi aceito pela Agência Internacional de Energia (AIE). Esforços atuais e futuros da indústria do petróleo são direcionados para manter este patamar e lidar com o declínio da produção nos campos maduros. É cada vez mais difícil compensar esta queda através do desenvolvimento de novos campos, mais difíceis de encontrar, menores e de pior qualidade, com cada barril, em média, mais caro de se encontrar e produzir.

Os combustíveis de origem fóssil – petróleo, gás natural e carvão – respondem por até 90% da matriz energética mundial. Apesar do aumento da importância relativa dos renováveis, ainda são pouco relevantes na partilha total (5%). Os custos mais elevados para a produção do petróleo não convencional e dos renováveis, além da natureza intermitente da produção das energias eólica e solar, representam severa restrição ao aumento da produtividade e do crescimento econômico mundiais.

Os recentes aumentos de produção de petróleo e gás não convencional nos EUA são devidos a uma série de condições específicas (conjunturais e locais). Posso destacar: 1) a indústria altamente desenvolvida de petróleo e gás com infraestrutura disponível, 2) áreas potenciais com densidades populacionais baixas e propriedade privada dos recursos do subsolo, 3)

disponibilidade financeira: crédito abundante e barato (facilidade monetária), 4) preços relativamente altos do petróleo e do gás alcançados desde 2006, 5) rápido desenvolvimento dos poucos “pontos quentes” de gás de xisto e óleo *tight*, enquanto o declínio da produção de petróleo e gás convencional continua a progredir.

A relevante produção norte-americana não será suficiente para mitigar as restrições globais para acesso à energia primária barata, da qual depende o crescimento produtivo e econômico. Apesar do significativo aumento da produção nos EUA, as reservas são relativamente pequenas e os custos de produção comparativamente altos em comparação com o histórico do petróleo convencional.

É consenso que o pico da produção de petróleo se dará até 2050. Já em relação às consequências da exaustão do petróleo barato de se

produzir, há dissenso e as opiniões são influenciadas pelos interesses inconfessáveis dos “especialistas” e das instituições, países e corporações que os sustentam.

Conclusão

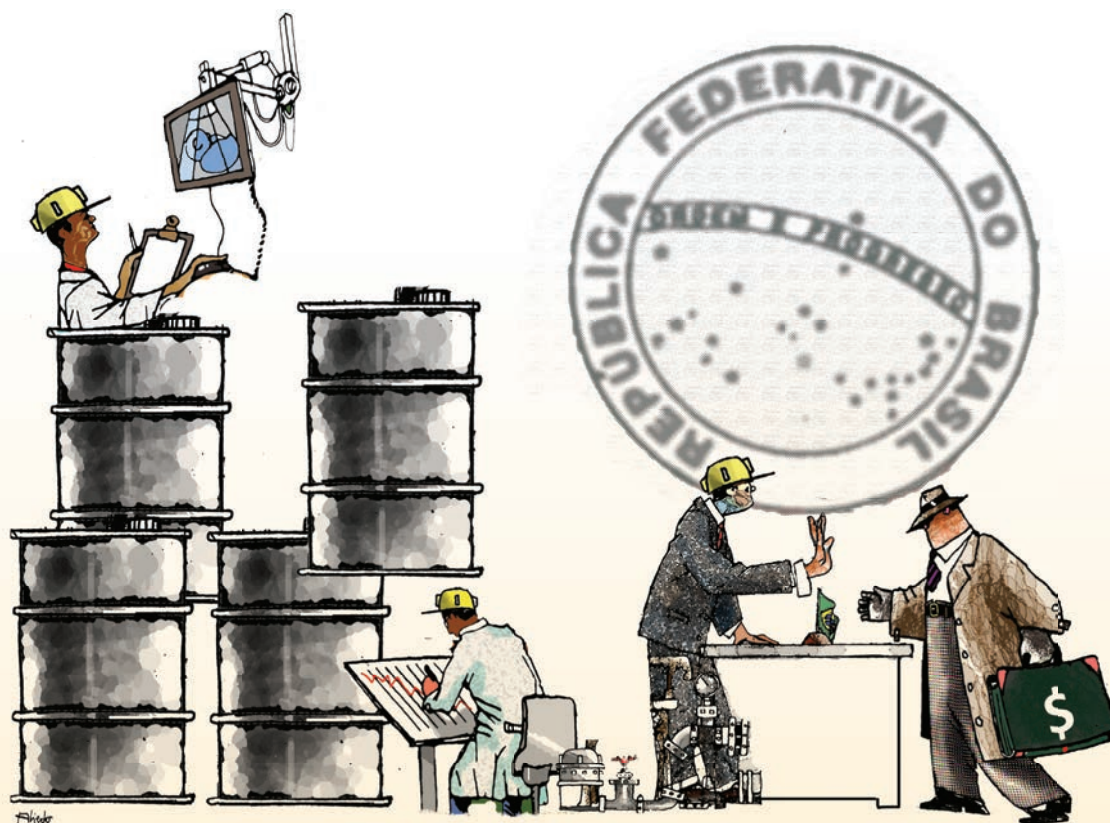
Para que o Brasil se desenvolva, é necessário produzir o petróleo do pré-sal na medida da nossa necessidade. Deve-se agregar valor ao petróleo cru com sua transformação em mercadorias úteis, por meio do refino, da petroquímica, da química fina, da indústria de fármacos e de fertilizantes. Não devemos embarcar em novo ciclo do tipo colonial e permitir a exportação do petróleo, muito menos por multinacionais que esgotaram suas reservas e cobijam nossos recursos para resultados privados de curto prazo, e possivelmente predatórios.

Ainda sofremos as consequências de nossa herança colonial. Nossas elites são acostumadas a vi-

ver em subserviência aos interesses da metrópole, um dia Portugal, depois a Inglaterra, e agora os EUA. A cultura desta fração da sociedade é mimética, copiam valores e visões de mundo que vêm de fora. Na indústria do petróleo, na qual o consenso é lugar comum, as consequências podem ser ainda mais deletérias.

No entanto, somos herdeiros da maior mobilização popular contemporânea, a campanha “O Petróleo é Nosso”. Está no DNA da Petrobras, a maioria da população garantiu a criação da estatal, as descobertas de petróleo no Brasil e nosso amadurecimento industrial. Ainda hoje, se temos a Petrobras e o pré-sal, é porque a maioria da população defende e reconhece valor na companhia.

* Felipe Coutinho é engenheiro químico e presidente da Associação dos Engenheiros da Petrobrás (Aepet)



Pré-sal: realidade, desafios e apropriação estrangeira



Eduardo Costa Pinto*

Onze anos após a descoberta de grandes reservas de petróleo no pré-sal, o Brasil já realizou cinco rodadas de partilha onde foram leiloados aproximadamente 52 bilhões de barris em volume estimado. Com isso, paulatinamente o Brasil vai se tornando um ator relevante tanto na posição de produtor como exportador de petróleo mundial.

Essa descoberta do pré-sal brasileiro foi a maior dos últimos cinquenta anos da indústria de petróleo e gás natural mundial. A partir dos anúncios já divulgados, estima-se que há cerca de 100 bilhões de barris recuperáveis nos campos do pré-sal, o que colocaria o Brasil entre os maiores detentores de reservas, tais como Venezuela e Arábia Saudita¹.

Essa grande quantidade de petróleo recuperável descoberto no pré-sal somente foi possível em virtude (i) de um longo processo evolutivo de desenvolvimento da capacidade tecnológica e geológica da Petrobrás em atividade exploratória em águas profundas²; e (ii) de uma aposta política/estratégica que não se subordinou a uma lógica estritamente microeconômica, pois havia enormes obstáculos tecnológicos e financeiros até a Petrobrás encontrar petróleo no segundo poço perfurado no campo de Tupi (bloco exploratório BM-S-11).

O diretor de Exploração e Produção da Petrobras à época, Guilherme Estrela, explicitou essa

aposta ao afirmar que “[...] uma empresa de petróleo tem que correr riscos, tem que ser agressiva na exploração, tem que investir muito e desenvolver tecnologia e conhecimento geológico [...]”. Sem isso, as empresas desses segmentos não conseguem controlar o acesso aos recursos que podem se transformar em reservas e, consequentemente, rendas presentes ou futuras.

Esse enorme potencial da geração de excedente econômico na exploração e produção do petróleo no pré-sal, ainda não conhecido plenamente até hoje, suscitou uma enorme expectativa a respeito da utilização desses recursos. Quais seriam os impactos da abundância desse recurso natural na estrutura produtiva e nas condições de vida da população? Quais seriam as melhores maneiras (regulatórias, velocidade de exploração, etc.) para maximizar os ganhos para a sociedade brasileira?

Não há ainda respostas definitivas sobre os impactos para o caso brasileiro. No entanto, a partir de 2016 o setor de petróleo e gás passou por mudanças regulatórias profundas (retirada da Petrobras como operadora única do pré-sal; redução da exigência do conteúdo local; e ampliação dos incentivos/subsídios tributários/Repetro), que tiveram como objetivo ampliar a concorrência atraindo a participação estrangeira.

O argumento para a criação desses incentivos era que se fazia necessário reduzir o *break even* dos projetos do pré-sal (preço mínimo

do barril para que a produção seja economicamente viável), pois a queda do Brent (que passou de 99 dólares em 2014 para 43,5 dólares em 2016) tornaria inviável o pré-sal. O ex-presidente da Petrobras, em setembro de 2016, chegou a afirmar que “houve endeusamento do pré-sal”³.

Dados o grande montante de recursos e o tempo de duração que requerem os investimentos no setor de petróleo, há necessidade constante de incorporar novas descobertas para manter o fluxo de produção. Com isso, a lógica dos investimentos não segue apenas uma dimensão microeconômica, mas incorpora também uma geoestratégia próxima a uma lógica militar: buscando controlar as suas reservas e de seus competidores. Estas são influenciadas tanto pela geopolítica internacional, como pelos interesses nacionais existentes dos países de origem das petroleiras, ou ainda dos países hospedeiros que recebem os investimentos.

Nesse sentido, o argumento de que a exploração do pré-sal estava em risco (ou era inviável) com uma baixa cíclica do preço do Brent era falacioso. Essa abordagem, na contramão dos interesses nacionais, desfrutou de forte apoio dos meios de comunicação e do Instituto Brasileiro de Petróleo, Gás e Biocombustíveis, que tem como associadas as principais petroleiras internacionais.

Não existia risco de inviabilidade econômica do pré-sal. Ao contrário, o que se tem visto é que o pré-sal é uma “mina de ouro”, e,

com isso, os incentivos dados pelo governo brasileiro para atrair empresas estrangeiras gerarão o aumento da participação do excedente destinado a essas empresas em detrimento do que poderia ser destinados para a população.

Assim, a produção de óleo nos campos do pré-sal gera e gerará enormes lucros econômicos para as petroleiras, sobretudo as estrangeiras, em decorrência de uma elevada taxa de retorno sobre o investimento. Esse elemento, associado ao papel estratégico do petróleo no contexto geopolítico mundial, permite dizer que os investimentos no pré-sal viriam independente dos incentivos (mudanças regulatórias do governo Temer) que beneficiaram as petroleiras estrangeiras.

Além da questão da viabilidade econômica, outro ponto muito debatido entre os especialistas da economia da energia diz respeito à velocidade de exploração do pré-sal e, conseqüentemente, do cronograma de leilões que foi acelerado após 2016. Muitos analistas, assim como o IBP, defendem essa estratégia, pois acreditam que ocorrerá a partir de 2030 uma redução contínua da demanda de petróleo (*peak oil demand*) em virtude do crescimento de energias alternativas para o transporte automotivo (expansão do carro elétrico).

Com isso, os preços do petróleo apresentariam uma tendência de queda, reduzindo a capacidade de geração de excedente nos projetos do pré-sal. Ou seja, quanto mais rápido explorar, maiores seriam os ganhos. E como a Petrobras não tem capacidade financeira para explorar o pré-sal de forma acelerada, a melhor opção econômica seria incentivar a entrada de petroleiras estrangeiras.

É evidente que a utilização de fontes alternativas no transporte

automotivo pode alterar o consumo do petróleo num determinado momento do tempo, dada uma determinada trajetória tecnológica, economia e institucional/política. A previsão de um *peak oil demand* para 2030 é, porém, um cenário pouco provável.

Documento da BP (*Peak oil demand and long-run oil prices* de 2018) afirmou que: i) caso a demanda de petróleo atinja um pico, é incerto prever quando isso pode ocorrer, dadas as suposições dos cenários de previsão; e ii) mesmo que a demanda de petróleo alcance esse pico, o mundo continuará consumindo grandes quantidades de petróleo.

Ou seja, o petróleo continuará por um bom tempo como importante recurso estratégico. Nesse sentido, a teoria do *peak oil demand* para 2030 tem sido utilizada no Brasil como instrumento política para legitimar a ampliação da apropriação dos excedentes do pré-sal pelas petroleiras estrangeiras. Somente no Brasil, sob profunda crise institucional, a teoria do *peak oil demand* consegue dar legitimidade para que as petroleiras internacionais possam obter uma projeção de excedentes econômicos tão elevados.

Dado o grande potencial atrativo dos leilões do pré-sal (custo de exploração decrescente e elevada taxa de sucesso exploratório),

as mudanças regulatórias adotadas após 2016 significaram a cessão de enormes massas de excedente para as empresas petroleiras internacionais em detrimento da redução dos ganhos para o Estado, que poderia usar esses recursos para obtenção de avanços tecnológico, industrial e social.

Em linhas gerais, a ampliação das petroleiras estrangeiras na exploração do pré-sal está muito mais associada à pressão por elas exercida, desde a descoberta dessas reservas, do que fruto de medidas institucionais e setoriais voltadas ao aumento da concorrência, que supostamente provocariam um aumento do bem-estar para todos, sobretudo as petroleiras internacionais, que irão se apropriar de boa parte da renda petroleira, e os empregados estrangeiros que trabalham nos estaleiros internacionais.



* É professor do Instituto de Economia da UFRJ e pesquisador do INEEP/FUP. E-mail: eduardo.pinto@ie.ufrj.br.

1 Sauer & Rodrigues (2016). In: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142016000300185

2 Essa capacidade desenvolvida pela Petrobras em exploração de óleo em águas profundas, segmento conhecido como Offshore, somente consegue ser explicada pelo aprendizado derivado da execução de projetos tecnológicos nacionais que articularam a Petrobras, empresas privadas e as universidades (especialmente o Cenpes da UFRJ) e o centros de pesquisas sem fins lucrativos. Cabe destacar o Programa de Capacitação Tecnológica em Águas Profundas (PROCAP), que foi um dos mais importantes projetos de investimento em P&D da Petrobras que culminou na descoberta do pré-sal em 2007.

3 Ver <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,houve-endeusamento-do-pre-sal-diz-parente,10000079205>

O pré-sal e as empresas de engenharia

Pedro Henrique Pedreira Campos*

Mais de dez anos depois da descoberta das jazidas de petróleo na camada pré-sal, a produção tem se mostrado altamente satisfatória, contrariando os que consideravam a exploração dessas reservas tecnicamente inviável ou de custo muito elevado. Deu-se o oposto. O petróleo está sendo extraído no pré-sal ao custo aproximado de US\$ 7 o barril, sendo que os preços internacionais atualmente giram em torno de US\$ 80, o que torna a sua exploração altamente rentável para as empresas envolvidas. Hoje, 54% produção brasileira de petróleo é originária da camada pré-sal. De acordo com a Agência Nacional do Petróleo, a produção nacional de óleo era de 1,83 milhão de barris diários em 2007 e alcançou o índice de 3,23 milhões em março de 2018, havendo a expectativa de que, em 2035, alcance os 6 milhões de barris/dia¹.

A descoberta das reservas do pré-sal, no final de 2006, poderia ser um mecanismo para gerar recursos para a melhora das condições de vida da população brasileira e ampliação da apropriação da renda petroleira na economia nacional, criando uma cadeia produtiva no país, com geração de empregos e domínio tecnológico. Políticas como a do conteúdo nacional e o regime de partilha, que definia a Petrobrás como operadora exclusiva do pré-sal, permitiam que a empresa liderasse os consórcios exploradores e indicasse os fornecedores, nacionalizando os serviços e a indústria de equipamentos para exploração do petróleo. No entanto, não é isso que

tem ocorrido.

Historicamente, a Petrobrás foi uma estatal que impulsionou as atividades e domínio de experiência técnica de empresas privadas fornecedoras e prestadoras de serviços. O suporte para formação de firmas com controle tecnológico na indústria do petróleo corresponde a uma diretriz da estatal que remonta às suas raízes. Assim, parece reveladora a entrevista feita por Marilena Chaves junto a um empresário em sua dissertação de mestrado: “Não houve, vamos dizer assim, uma pré-determinação por parte do Governo, mas naturalmente houve a ‘benção’; alguns membros do Governo que acompanhavam essa idéia. Por exemplo, um homem que ajudou muito dentro do governo foi o Juracy Magalhães (...) O Juracy começou esse processo de ajudar as firmas nacionais; o processo aí ampliou e tornou-se ativo ao longo da vida da Petrobrás. (...) A Petrobrás sempre deu a oportunidade para as empresas se habilitassem a novos campos da técnica... se ‘encostassem’ numa firma estrangeira para absorver a tecnologia”². Ou seja, desde sua fundação, a Petrobrás ajudou a fomentar uma cadeia industrial de fornecedoras e prestadoras de serviço.

Um caso emblemático desse padrão é o da construtora Odebrecht. Constando até pouco tempo como maior firma de engenharia do país e uma das maiores multinacionais brasileiras, a Odebrecht tem uma trajetória estreitamente associada à Petrobrás. Como as outras empreiteiras nordestinas, a empresa teve muitas encomendas das agências federais com atuação



na região, como a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), o Departamento Nacional de Obras Contra a Seca (DNOCS), o Banco do Nordeste (BNB), a Companhia Hidrelétrica do Vale do São Francisco (Chesf) e a Petrobrás, que, apesar de ter sede no Rio, possuía inicialmente atividades centradas na região, sobretudo na Bahia, onde foram feitas algumas das primeiras explorações de petróleo em terra. Em sua memória, a Odebrecht sinaliza a importância da Petrobrás, que teve contrato com a empreiteira baiana já no seu primeiro ano de atividade, em 1953. A primeira obra da empreiteira fora do Nordeste foi o edifício-sede da estatal no Rio, na Avenida Chile, durante a ditadura. Por fim, a construtora fez aquisições, ramificações e até a sua internacionalização esteve relacionada à Petrobrás: em 1986, a empreiteira adquiriu a Tenenge, importante empresa de engenharia industrial que tinha como cliente fundamental a Petrobrás; a Odebrecht realizou uma diversifi-

cação que privilegiou a área da petroquímica, com a compra de ativos desde 1979, o que resultaria na formação posterior da Braskem; a Odebrecht chegou a Angola em 1983 com a obra da hidrelétrica de Capanda, em negócio com intermediação da Petrobrás³.

No entanto, desde o golpe de 2016, a política da Petrobrás foi revertida. Os graves casos de corrupção evidenciados envolvendo empreiteiras e a estatal serviram de justificativa para a retirada da Petrobrás como operadora do pré-sal, a privatização de ativos da empresa e a aceleração da venda dos campos de petróleo, com atenuação da política de conteúdo nacional. O resultado dos últimos leilões do pré-sal tem favorecido grandes grupos estrangeiros, como Shell, Exxon-Mobil, Chevron e empresas chinesas. Além disso, a administração Pedro Parente manteve ociosa a capacidade instalada das refinarias, importando diesel e exportando óleo cru. Aproximadamente um quarto do combustível consumido hoje no país é importado, o que fez elevar e oscilar seu preço⁴.

Em paralelo a isso, a operação Lava-Jato tem desmantelado a cadeia de fornecedores da Petrobrás. O impacto negativo estimado da Lava-Jato sobre a economia brasileira é de R\$ 187,2 bilhões, com perda de aproximadamente um milhão de postos de trabalho⁵. O epicentro dessa crise se dá no estado do Rio de Janeiro, que sofre com índices de desemprego e perda da atividade econômica maiores que o resto do país. A chegada das petroleiras estrangeiras e a desmontagem das empresas brasileiras de engenharia tendem a levar

para o exterior a cadeia da indústria do petróleo, como era comum no período FHC.

Todo esse processo parece comprovar a tendência de um novo padrão de acumulação na economia brasileira e também uma nova inserção do país na divisão internacional do trabalho. O processo de acumulação de capital na esfera financeira parece estar cada vez mais acentuado, favorecido por medidas tomadas no governo Temer – como a PEC 95 –, o que ocorre no compasso da desindustrialização e reprimarização da economia brasileira. A perda da capacidade industrial não é algo verificado somente na cadeia do petróleo. Em 1990, o Brasil dispunha de 3,43% da produção industrial global, índice então similar ao da China. Em 2017,

a economia brasileira foi responsável por apenas 1,98% da produção industrial do planeta, ao passo que a chinesa pulou para 24,83%. O peso da indústria no PIB brasileiro era de 45,97% em 1985 e 24,98% em 2013. Na indústria de transformação, a queda é ainda mais acentuada, passando de 35,88% em 1985 para apenas 11,8% em 2017. Enquanto a economia brasileira tem se expandido moderadamente nos últimos 20 anos, a produção de soja tem crescido no mesmo período a uma taxa média anual de 13,4%⁶.

Todo esse processo é condicionado por fortes pressões externas, mas não constitui uma fatalidade, podendo ser revertido a partir de decisões políticas. Assim, a cadeia de fornecedores da indústria do petróleo pode ser recomposta por

um governo democrático e que privilegie os interesses da população. A própria Petrobrás ou empresas estatais podem cumprir a função de fornecer equipamentos e serviços, em substituição à produção estrangeira e às empreiteiras privadas lideradas por empresários corruptos, em uma administração que valorize não só o lucro, mas o equilíbrio financeiro e a efetivação de uma política pública que atenda aos pleitos da sociedade brasileira, visando gerar empregos e reduzir desigualdades.

* É Professor da UFRRJ

1 Portal eletrônico da ANP. Endereço: <http://www.anp.gov.br/noticias/anp-e-p/4454-pre-sal-ja-responde-por-54-da-producao-brasileira-de-petroleo-e-gas> acesso em 19/10/2018.

2 CHAVES, Marilena. *Indústria da Construção no Brasil: desenvolvimento, estrutura e dinâmica*. Dissertação de Mestrado em Economia Industrial. Rio de Janeiro: UFRJ, 1985, p. 118.

3 Sobre isso, ver CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. *Estranhas Catedrais: as empreiteiras brasileiras e a ditadura civil-militar, 1964-1988*. Niterói: Eduff, 2014.

4 Dados retirados do portal eletrônico da Associação de Engenheiros da Petrobrás. Endereço: <http://www.aepet.org.br/> acessado em 19/10/2018.

5 WARDE, Walfrido. *Espetáculo da Corrupção: como um sistema corrupto e o modo de combatê-lo estão destruindo o país*. São Paulo: Leya, 2018.

6 CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira; BRANDÃO, Rafael Vaz da Motta. *O lugar do governo Temer na história do capitalismo brasileiro: reforço do padrão de acumulação baseado na valorização financeira*. Portal Passapalavra. Endereço: <http://passapalavra.info/2018/05/119815>.



O JE inicia a publicação de resumos dos textos vencedores do 28º Prêmio de Monografia Economista Celso Furtado. O trabalho de conclusão de curso de Thais Fonseca Costa, graduada pela UFRRJ/ITR, dividiu a primeira colocação com outros dois concorrentes.

A Dinâmica Inflacionária Brasileira no Período 2000-2014



Thais Fonseca Costa*

Uma característica da inflação brasileira entre 2000 e 2014 é que o seu núcleo é formado por pressões do lado dos custos de produção. Os empresários decidem o tamanho do estoque de capital, e, assim, do produto potencial, com base na demanda efetiva esperada e certa capacidade ociosa programada. A concorrência capitalista exige o planejamento da capacidade produtiva com certa folga para atender os picos de demanda, sob pena de perder rentabilidade caso seja impossível atender uma demanda maior. Assim, partindo da abordagem da demanda efetiva de longo prazo, se a própria capacidade produtiva responde às variações da demanda agregada, é improvável uma economia se deparar com frequentes e/ou persistentes episódios de excessos de demanda.

Para entender então o processo inflacionário, é preciso entender como se formam os preços e quais são os principais componentes de custos. Admitiremos a existência de três tipos de preço. O primeiro refere-se ao preço dos bens não comercializáveis – aqueles produzidos e comercializados no mercado interno. O segundo corresponde aos bens que têm como referência um preço internacional, como as commodities, e são determinados pela taxa de câmbio nominal e pela cotação no mercado inter-

nacional. O terceiro corresponde ao preço dos bens administrados ou monitorados, que também são bens não comercializáveis, mas por serem preços regulados, a determinação do *mark-up* e a evolução dos custos não respondem a um processo de concorrência, mas sim à regulação do setor. Por fim, analisaremos os seguintes componentes de custos: a taxa básica de juros, a taxa nominal de câmbio, o preço internacional das commodities e os salários nominais.

As taxas de juros são o custo de oportunidade do capital produtivo. A remuneração do capital é formada pelas taxas de juros somadas ao risco inerente de cada setor da economia. Existe, portanto, uma relação positiva entre as taxas de juros nominais e o nível de preços, pois, além de servirem de base para a determinação do *mark-up*, afetam o câmbio que impacta os preços dos bens, principalmente os comercializáveis. Ao impactar os preços por atacado, o câmbio também afeta os custos dos bens dos preços livres e não comercializáveis.

A política de juros altos e câmbio valorizado gera um grande custo para a economia, pois aumenta o peso dos juros da dívida pública e acirra o conflito distributivo ao exercer pressão para a elevação das margens de lucro das empresas. Além disso, a alta dos juros freia o crédito do consumo e para a construção civil, isto desestimula o in-

vestimento induzido e modera o crescimento do produto potencial. Se por um lado o câmbio valorizado é desfavorável ao parque industrial doméstico e exportador, que ficam mais vulneráveis à concorrência externa e perde competitividade, por outro ocorre uma melhora na balança comercial, aumenta as reservas internas e o país fica menos dependente de poupança externa.

A desvalorização cambial, por sua vez, é positiva em termos de competitividade para a indústria e rentabilidade para o exportador. No entanto, também é importante fonte de pressão inflacionária, pois encarece não só o preço dos produtos importados quando convertidos em real, mas também os preços das commodities e de outros bens exportáveis, que seguem uma precificação internacional.

A Lei do Preço Único determina que os preços nacionais sejam iguais aos vigentes no mercado internacional (convertido para moeda doméstica). Se por um lado, é improvável sustentar um preço no mercado interno maior do que o preço de referência internacional, pois os demandantes poderiam recorrer a importações, de uma oferta internacional, a princípio, infinitamente elástica frente ao tamanho do mercado interno; do outro, praticar um preço no mercado doméstico menor do que o preço internacional é desprovido de racionalidade, pois o

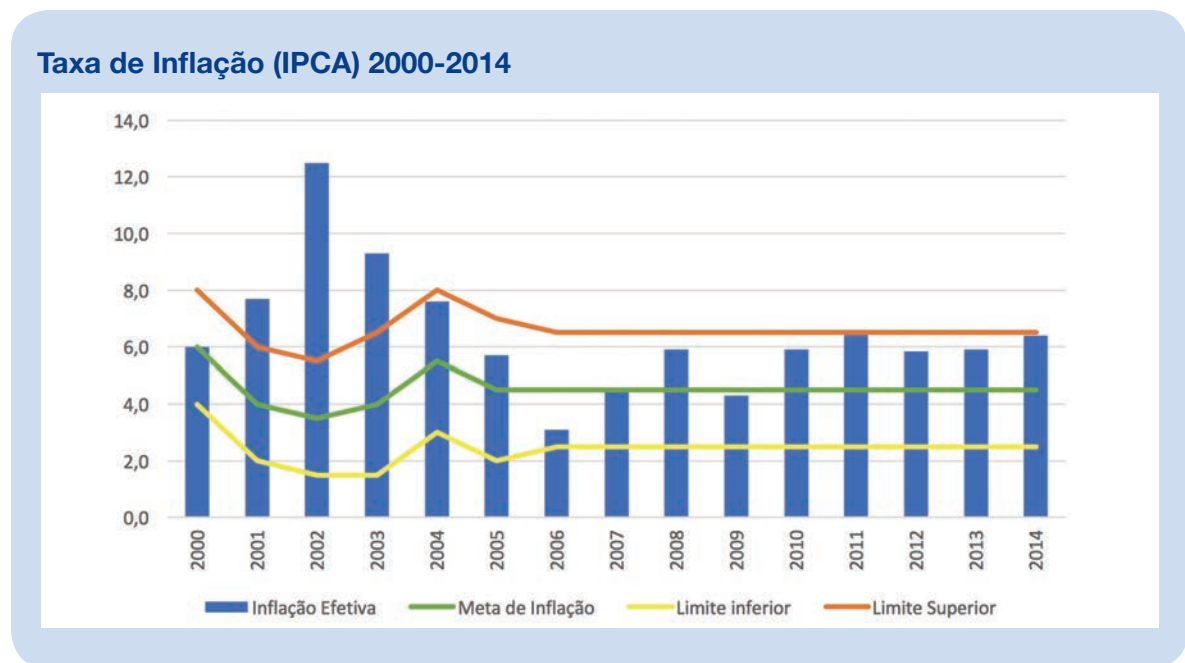
produtor estaria desperdiçando rentabilidade ao não cobrir o custo de oportunidade (da renúncia) de exportar.

Em relação ao mercado de trabalho, após 2005, os salários nominais começam a aumentar e não cedem mesmo frente ao arrefecimento da economia de 2011 a 2014. A elevação dos salários nominais é um resultado não só do comportamento da taxa de desemprego – cuja trajetória seguiu uma tendência de queda a partir de 2004 –, mas também de políticas sociais e de fatores institucionais, como a expansão do salário mínimo, que aumentam o poder de barganha dos trabalhadores, afetando os resultados do conflito distributivo.

Os determinantes da dinâmica inflacionária foram diversos ao longo do período 2000–2014, portanto, é possível distinguir três fases.

Entre 2000 e 2003, a inflação média foi de 8,8% a.a. Somente em 2000 a meta foi cumprida. Isso decorreu dos choques internos (crise energética e eleições) e externos (ataque de 11 de setembro e crise argentina), que levaram a uma grande desvalorização cambial no período, bem como da inflação dos preços monitorados, que registrou uma média de 12,1% (acima do IPCA). O baixo crescimento dos salários médios, 2,9% – bem abaixo da inflação – por um lado implicou perda do salário real e, por outro, evitou que a inflação fosse ainda maior.

A inflação de 2001 foi de 7,7%, 1,7 ponto percentual acima do teto da meta e, em 2002, a inflação superou o teto em mais de 5 pontos percentuais, atingindo 12,53%. A desvalorização do real, em 2002, foi ainda mais profunda. Em 2001, a depreciação foi de 20,3%, enquanto em 2002 foi de



53,5%. As eleições presidenciais daquele ano geraram um cenário de incertezas quanto ao direcionamento das políticas macroeconômicas do novo governo, acelerando ainda mais a fuga de dólares.

Vale registrar que a elevada inflação de commodities nesses anos aconteceu a despeito da queda da cotação internacional em 2001 e 2002, reforçando a importância da desvalorização cambial. Apenas em 2003 a cotação passou a subir e inaugurou o que ficou conhecido como superciclo das commodities.

A partir de 2004, o governo consegue controlar a inflação, reduzindo-a gradativamente, com uma média de 5,2% a.a. Enquanto as altas taxas de juros brasileiras colaboraram com a apreciação cambial, o crescimento da demanda mundial por commodities aumentou os preços em dólares das mesmas. Logo, a apreciação cambial deste período foi fundamental para garantir o funcionamento do Regime de Metas de Inflação brasileiro.

A rápida expansão da economia mundial a partir de 2003 impulsionou uma melhora substan-

cial no cenário macroeconômico do Brasil. A valorização cambial que se seguiu até 2008 transformou o choque negativo de oferta, representado pela crescente inflação em dólares dos bens importados e exportáveis, em um choque relativamente positivo em real.

Neste período, os preços monitorados deixam de exercer pressão sobre a inflação tão intensa quanto antes, graças às mudanças ocorridas nos contratos de energia e telecomunicações. Em contrapartida, a melhora no mercado de trabalho iniciada em 2004 e a política de valorização do salário mínimo exerceram uma influência sobre os salários médios, resultando um crescimento salarial médio de 8,4% no período.

Finalmente, o período 2010–2014 ficou marcado pela desaceleração do crescimento, a partir de 2011, e inflação mais elevada (média de 6,1% a.a.). O crescimento do IPCA decorreu do persistente aumento dos salários médios, que tiveram um reajuste médio de 8,9% nestes cinco anos. Além disso, o crescimento dos preços dos

bens comercializáveis foi em média 6,8%, superior ao IPCA. Como o preço desses bens oscila de acordo com os preços internacionais e com a taxa nominal de câmbio, isso significa que a desvalorização cambial que se inicia por volta de 2011 também foi importante na determinação da inflação.

Aqui cabe ressaltar que nem mesmo o grande diferencial de taxa de juros em relação aos juros internacionais foi suficiente para estabilizar o preço do real. A desvalorização do real se deu em função – entre outras coisas – da turbulência na Zona do Euro. O governo, por sua vez, não tentou evitar esse processo. Neste período, o real desvalorizou 60%. Embora os salários e o preço dos bens comercializáveis pressionassem para cima, a contenção dos reajustes dos preços monitorados ajudou a moderar a aceleração da inflação brasileira.

Orientador:
Leandro Gomes da Silva

* É bacharela em Ciências Econômicas pela UFRRJ/ITR.

Rumos da arrecadação de Royalties do pré-sal no Rio de Janeiro

Diante da importância dos royalties do petróleo para a arrecadação do Rio de Janeiro – 11% em média nos últimos 5 anos, procuramos apontar como as atuais modificações na cotação do barril de petróleo e na política comercial do setor podem representar uma mudança de perspectiva para o orçamento do ERJ, em 2019.

Todos os valores apresentados foram deflacionados segundo o IPCA-E de Agosto de 2018.

No período de 2012 a 2016, a receita oriunda da exploração de petróleo no Rio teve uma queda de 68%, muito devido à queda do preço do barril do petróleo e às incertezas relacionadas à Petrobrás. Por outro lado, com o retorno da tendência de alta no preço, que saltou de US\$ 30/barril em 2016 para US\$ 77/barril em 2018, foi possível observar sinais de melhora no setor de petróleo. Em 2017, por exemplo, as receitas de royalties tiveram uma expansão de, aproximadamente, 98% em relação ao exercício anterior, o que trouxe de volta o otimismo para a economia fluminense.

A expansão dessa receita também se deve ao aumento da exploração do pré-sal. Após quatro anos de paralisação, em 2017, o Brasil voltou a realizar leilões de partilha das áreas de exploração, que, apesar de aumentarem a quantidade de barris produzidos no país, direcionam parte do lucro e salários para fora do país. Segundo a Agência Nacional de Petróleo, duas rodadas de partilhas ocorreram em 2018 e outras duas estão previstas para 2019, o que sustenta a

Quadro 1 – Receita proveniente do petróleo: Royalties, Participação Especial e Fundo Especial do Petróleo.

Subalínea	2017	2018*	2019**
Royalties pela Produção do Petróleo - Até 5%	1.247.824.155,17	1.428.258.726,03	1.236.673.848,00
Royalties pela Produção do Petróleo - Excedente a 5%	908.042.600,50	978.427.481,92	895.522.428,00
Participação Especial Exploração do Petróleo	2.785.364.407,58	4.996.678.440,16	3.518.123.864,00
Fundo Especial do Petróleo - FEP	7.581.933,34	7.321.648,94	7.778.556,00
Royalties pela Produção do Petróleo - Até 5%- PRÉ-SAL	351.706.829,25	262.327.097,37	1.855.010.760,00
Royalties pela Produção do Petróleo - Excedente a 5%- PRÉ-	262.836.331,68	265.126.512,88	1.343.283.660,00
Participação Especial PRÉ-SAL	1.881.647.941,98	1.419.308.249,04	5.277.185.792,00
Total	7.445.004.199,49	9.357.448.156,34	14.133.578.908,00

*Até Setembro

**Previsão da PLOA 2019

Fonte: Portal Transparência Fiscal e PLOA 2019.

estimativa de um aumento ainda maior da produção de pré-sal nos próximos anos.

As consequências do aumento do preço do barril de petróleo e da intensificação da produção podem ser vistas no quadro 1. Observa-se que, em 2018, apesar da previsão na Lei Orçamentária Anual (LOA) ter sido R\$ 7,8 bilhões, a receita alcançou a marca de R\$ 9,3 bilhões já ao final de setembro. Tal trajetória ascendente terá continuidade de acordo com o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) 2019, que indica um total de R\$ 14 bilhões para o ano que vem. Ainda assim, a previsão¹ pode estar subestimada, visto que a taxa de câmbio é incerta e há indícios que riscos de oferta na Venezuela e no Irã podem fazer o preço do barril subir ainda mais².

Somando somente os royalties e participações especiais³ do pré-sal, são previstos R\$ 8,4 bilhões provenientes exclusivamente desses campos, enquanto no exercí-

cio atual arrecadou-se R\$ 1,9 bilhão até o momento desta análise. O avanço no desenvolvimento dos campos de produção beneficia significativamente cidades como Maricá e Niterói e impulsiona de forma mais moderada a receita nas cidades do Rio de Janeiro, Saquarema e Angra dos Reis.

Apesar do movimento positivo para as contas estaduais, não se deve esquecer a natureza volátil da receita do petróleo, que torna seu impacto na economia fluminense incerto. O Rio ainda segue regras de aplicação que priorizam a despesa com o Rioprevidência, como tentativa de aliviar o déficit do fundo. Segundo a PLOA 2019, dos R\$ 14,1 bilhões previstos, R\$ 11,8 serão destinados ao Rioprevidência, ou seja, 84% da arrecadação. Do pouco que sobra, cerca de R\$ 700 milhões serão destinados ao pagamento de dívidas com a União, deixando uma pequena parcela para o Fundo Estadual de Conservação Ambiental

e Desenvolvimento Urbano (FE-CAM), que atende a necessidade financeira de programas ambientais e de desenvolvimento urbano. Sustenta-se, assim, uma relação de dependência arriscada e dificulta-se o investimento desta receita em infraestrutura e setores produtivos.

1 PLOA 2019 – “A receita dos royalties e participação especial foi estimada em função da produção prevista pela Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP, da taxa de câmbio média e do preço internacional do barril previsto para 2019, valores abaixo do que estão sendo negociados atualmente no mercado internacional”.

2 <https://oglobo.globo.com/economia/petroleo-pode-voltar-us-100-barril-em-2019-diz-bank-of-america-22671062> - Visitado em 10/10/2018

3 Participações especiais são compensações financeiras, com alíquotas progressivas, devidas pelos concessionários de exploração e produção de petróleo ou gás natural para campos de grande volume de produção.

O cerco às universidades públicas

Diante do discurso sobre o tamanho da máquina pública, ganhou força no Congresso Nacional em 2016, como uma das primeiras grandes medidas do Governo Temer, a Emenda Constitucional 95. Em vigência, já podemos começar a analisar os reais impactos dela na educação ao re-dimensionar o orçamento federal.

A presente matéria procura demonstrar como o teto de gastos afetou, nos dois primeiros anos de funcionamento, o orçamento da educação e especificamente os orçamentos das quatro universidades federais localizadas no estado do Rio de Janeiro: Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (Rural), Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio), e Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e Universidade Federal Fluminense (UFF). Para tal, analisamos o orçamento de cada instituição e comparamos com previsões que simulam como seria sem a existência da emenda. Por fim, detalhamos as despesas de Investimento, Outras Despesas Correntes e o Programa Nacional de Assistência Estudantil, com o objetivo de dimensionar as perdas que cada universidade sofreu com a vigência da EC 95.

Todos os valores estão deflacionados pelo IPCA-E de junho de 2018.

A Emenda Constitucional 95 na educação

Ao instituir uma nova regra fiscal, a Emenda Constitucional 95 estabelece que as despesas primárias do governo federal sejam limitadas por um teto determinado pelo orçamento de 2017 e corrigido pela inflação dos 12 meses anteriores.

Quadro 1: Orçamento das Universidades com a EC 95 x Orçamento das Universidades sem a EC 95 (Em R\$)

Universidades	Ano base	Regra com EC 95		Simulação sem EC 95*	
	2017	2018	2019	2018	2019
UFRRJ	691.756.771	602.019.180	576.913.954	709.880.798	724.759.900
UNIRIO	434.597.250	424.531.942	413.585.915	451.597.247	467.750.004
UFRJ	3.345.692.664	3.183.902.989	3.234.006.047	3.430.338.689	3.517.126.257
UFF	2.020.530.679	1.948.585.471	1.995.484.597	2.048.919.135	2.075.375.803

Fonte: 2017 e 2018- Siga Brasil, PLOA 2019. *Elaboração própria.

Ou seja, excluindo o pagamento de juros, o total de gastos públicos será o mesmo pelos próximos 20 anos – em que pese a possibilidade de revisão dos valores após 10 anos.

No caso específico da educação, ainda que não haja uma limitação individual à “manutenção e desenvolvimento do ensino” (MDE), a mudança na Constituição desvincula essa despesa da evolução das receitas líquidas de impostos (RLI). Enquanto a regra anterior determinava que o mínimo constitucional de aplicação fosse de 18% da RLI, a partir de 2018, ele deve ser fixo no orçamento realizado em 2017 e corrigido pela inflação dos 12 meses anteriores. A mudança não mais garante que a despesa crescerá junto com a receita líquida de impostos e com o PIB.

Com isso, um possível crescimento da economia brasileira fará com que a relação entre o MDE e a RLI seja cada vez menor¹. A nova regra fará com que uma aplicação próxima aos 18% seja altamente improvável, impactando diretamente na capacidade de manutenção e melhoria das universidades, como demonstraremos a seguir.

Impacto nas Universidades

Para calcular-se a perda de cada universidade decorrente da

aprovação da EC 95, foi necessário realizar previsões de seus orçamentos caso não houvesse a emenda. Baseado na série de dados das universidades de 2005 a 2017, utilizamos as médias móveis para alcançar as projeções. Após isso, comparamos as dotações autorizadas pela Lei Orçamentária Anual (LOA) 2018 e Projeto de Lei Orçamentária (PLOA) 2019 com tais projeções para chegarmos aos valores das perdas, que dimensionam o efeito causado pela nova regra. Supomos também que o orçamento de Investimento e de Outras Despesas Correntes seguiria o mesmo crescimento do orçamento total de cada uma das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES).

A análise do histórico das universidades fluminenses demonstra que todas as instituições apresentaram expansão do orçamento autorizado nos últimos dez anos, crescendo 56%, 36%, 31% e 21%, respectivamente, a Rural, UFF, Unirio e a UFRJ. A partir do biênio em questão, a trajetória é oposta, quando o efeito da emenda começa a valer.

O quadro 1 mostra o orçamento com a EC 95 e traz uma simulação de como seria sem a EC 95. Todas tiveram redução da despesa autorizada entre 2017 e 2018 e, para 2019, a UFF e UFRJ apresen-

tam um pequeno crescimento.

Por outro lado, quando se observa como seria o orçamento sem a EC 95, percebe-se que as universidades manteriam a trajetória de crescimento apresentada na última década. Assim, é considerável a diferença entre os dois casos. Estima-se que em dois anos de vigência da emenda, a Rural será mais impactada, pois a perda com implantação da nova regra fiscal representa 18% do seu orçamento, seguida da Unirio com 9%, a UFRJ com 8% e a UFF com 4%.

A despesa com pessoal das IFES, apesar de ser pouco volátil, segue a mesma trajetória da despesa total, com quedas em relação ao exercício de 2017 e uma diferença significativa na comparação entre os orçamentos com e sem a emenda constitucional. O total com pessoal apresentará perda de R\$ 1 bilhão com a implementação da EC 95. Tal tendência poderá causar uma pressão sobre o número de servidores universitários, tendo em vista a atenuação do crescimento desta rubrica.

Investimentos

Os investimentos já vinham sofrendo forte contração desde 2014 em todas as universidades e a EC aprofundou ainda mais essa trajetória. Por exemplo, na UFRJ, o In-

vestimento, que havia alcançado R\$ 188 milhões em 2012, caiu para R\$ 25,6 milhões em 2017 e, em 2018, não deve ultrapassar a marca de R\$ 12 milhões. Na comparação das despesas com investimento previstas com e sem a emenda, fica evidente que a queda será intensificada.

Observa-se nos gráficos que, com exceção da Unirio, que recebeu incremento em 2017, as universidades já haviam sofrido cortes significativos, que se intensificaram com a nova regra. Sem as restrições impostas, a tendência provavelmente seria diferente, como indicam as previsões.

Nos exercícios de 2018 e 2019 percebe-se que a UFF sofrerá a maior perda, pois a soma do Investimento nos dois anos com emenda será 74% menor se comparada com a previsão de como seria sem ela. No caso da UFRJ, Unirio e Rural, a perda será de 64%, 60% e 41%, respectivamente.

Despesas Correntes

A análise de Outras Despesas Correntes – que não incluem despesa com pessoal – comprova o caráter menos volátil desta classificação, visto o menor impacto causado pela EC 95 quando comparado aos cortes no Investimento. Muitas das despesas inclusas não podem sofrer reduções, por suprirem necessidades básicas à manutenção dos espaços universitários. Tal fato explica a situação da UFRJ demonstrada no quadro 2, onde a emenda não resultou em cortes nas Outras Despesas Correntes.

Dessa forma, segundo a previsão, haveria menos despesas correntes na UFRJ sem a emenda, o que é compensado com mais investimentos. Isso comprova que o

limite de gasto impacta mais diretamente as despesas voláteis, capazes de reformas. Na UFF, a perda é pouco significativa, em contraponto com a Rural, na qual a perda chega a R\$ 21,8 milhões.

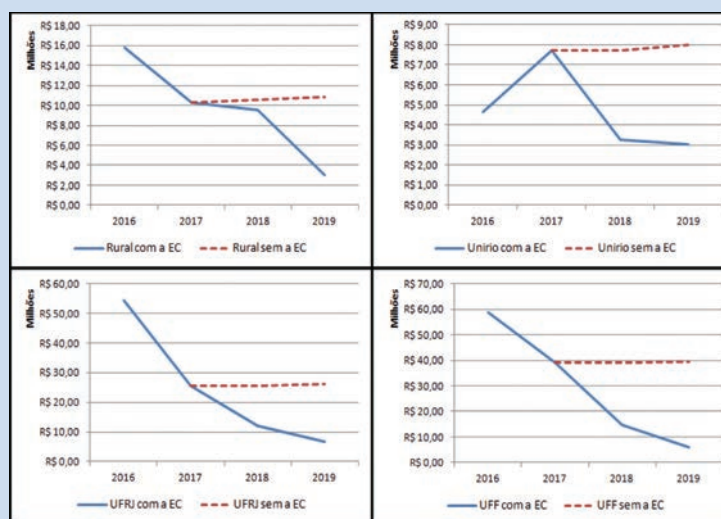
Assistência Estudantil

Verificamos também a influência da emenda no Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) destinado às universidades. Ao que indica o quadro 3, a perda da UFF com a EC 95 é a mais significativa, representando 2,36% do orçamento. Ainda que em termos absolutos a UFRJ tenha a maior perda em assistência estudantil, é percentualmente igual a da Unirio, de 1,6%. Todas as universidades perdem com a EC 95 no biênio em questão, mesmo se em 2019 todas apresentarem orçamentos do PNAES maiores com a EC 95 do que sem ela.

Considerações Finais

O impacto da emenda no ensino superior público fluminense é claramente negativo, seja por retardar o crescimento de algumas ru-

Gráficos comparativos entre o investimento com e sem a EC 95



Fonte: 2017 e 2018- Siga Brasil, PLOA 2019. *Elaboração própria.

bricas, seja por aprofundar a queda no orçamento geral das universidades. Apesar da dificuldade de manutenção dos espaços universitários, comprovada por incidentes recentes como o do Museu Nacional, seus orçamentos sofrerão queda real por dois anos consecutivos.

De modo geral, a EC 95 se mostra incompatível com um projeto de educação pública, gratuita,

de qualidade e com cada vez mais vagas. Defender a atrofia dos gastos primários do governo federal é negar sua capacidade de gerar investimento, empregos, renda, consumo, arrecadação e girar toda uma cadeia produtiva da economia.

1 Ver artigo *Impactos do novo regime fiscal na saúde e educação*, de Esther Dweck e Pedro Rossi.

Quadro 2 - Outras Despesas Correntes com a EC 95 x Outras Despesas Correntes sem a EC 95. (Em R\$)

Universidades	Ano base	Regra com EC 95		Simulação sem EC 95*		Perda despesas correntes com EC 95
	2017	2018	2019	2018	2019	
RURAL	94.675.679,32	89.132.298,12	85.415.329,35	97.156.182,12	99.192.575,70	21.801.130,35
UNIRIO	86.431.608,23	89.069.413,29	86.772.869,49	89.812.524,93	93.024.944,71	6.995.186,86
UFRJ	532.667.530,82	554.189.586,91	562.910.516,26	546.144.019,35	559.961.463,04	- 10.994.620,79
UFF	262.552.294,40	264.441.810,07	270.806.473,03	266.241.154,14	269.678.993,04	671.864,09

Fonte: 2017 e 2018- Siga Brasil, PLOA 2019. *Elaboração própria.

Quadro 3 - PNAES com a EC 95 x PNAES sem a EC 95 (Em R\$)

Universidades	Ano Base	Regra com EC 95		Simulação sem EC 95*		Perda investimento com EC 95
	2017	2018	2019	2018	2019	
UFRRJ	11.379.013,42	11.071.210,00	12.213.002,00	11.674.867,77	11.920.040,00	310.695,77
UNIRIO	6.815.041,60	6.724.844,00	7.464.432,00	7.080.828,22	7.335.738,03	227.290,25
UFRJ	51.340.547,77	49.909.035,00	54.978.594,00	52.624.061,46	53.939.663,00	1.676.095,46
UFF	32.313.229,06	30.962.823,00	34.018.181,00	32.765.614,27	33.748.582,69	1.533.192,96

Fonte: 2017 e 2018- Siga Brasil, PLOA 2019. *Elaboração própria.

FÓRUM POPULAR DO ORÇAMENTO – RJ (21 2103-0121). Para mais informações acesse www.corecon-rj.org.br/fpo-rj e www.facebook.com/FPO.Corecon.RJ. Coordenação: Luiz Mario Behnken e Bruno Lopes. Assistentes: Est. Bruno Lins, Est. Daniel Nadai e Est. Hellen Machado. Colaboração: Prof. Steven Dutt Ross (UNIRIO)