

Fundo Social do pré-sal: entre a promessa e o desafio da inclusão do outro

Pre-salt social fund: between the promise and the challenge of including the other

Juliano Zaiden Benvido *

Resumo

O artigo visa a incitar o debate, especialmente a partir do paradoxo necessário entre democracia e constitucionalismo, sobre o Fundo Social do pré-sal, atualmente regulado pela Lei nº 12.351/2010. Sob a premissa de que todo contexto democrático-constitucional, como um processo de aprendizado sempre sujeito a riscos, necessita ser permanentemente exercitado como condição para seu fortalecimento, o artigo defende que é urgente, na gestão e na aplicação dos recursos do Fundo Social do pré-sal, assumir a inclusão do outro como condição de sua legitimidade, seja por intermédio de maior participação efetiva da população nesse debate, seja por intermédio de uma aplicação dos recursos com vistas à inclusão social. Para tanto, faz-se a análise dos riscos inerentes a essa descoberta, examina-se a realidade internacional e contextualiza-se a temática para os desafios de nossa realidade historicamente desigual.

Palavras-chave: Fundo social. Pré-sal. Petróleo. Constitucionalismo. Democracia.

Abstract

The article aims to promote the debate, especially through the double bind of democracy and constitutionalism, over the pre-salt social fund, now regulated

* Juliano Zaiden Benvido: Doutor em Direito Público pela Universidade Humboldt de Berlim (Berlim, Alemanha, 2009) e pela Universidade de Brasília (UnB, 2009). Mestre em Direito, Estado e Constituição pela Universidade de Brasília (UnB, 2005). Professor Adjunto de Direito Público da Universidade de Brasília. Membro da Comissão de Pós-Graduação em Direito. Brasília – DF – Brasil. Email: juliano@unb.br

by Law n° 12.351/2010. Under the premise that every constitutional-democratic context, as a learning process always subject to risks, needs to be permanently exercised as a condition for its strengthening, the article defends the urgency, in the administration and application of the resources of the pre-salt social fund, of assuming the inclusion of the other as a condition for its legitimacy, either through a more effective participation of the population in this debate, or through the application of these resources as a means of social inclusion. For this purpose, the article examines the inherent risks of this discovery, studies the international reality, and contextualizes this discussion for the challenges of our historically unequal reality.

Keywords: Social fund. Pre-salt. Petroleum. Constitutionalism. Democracy.

Introdução

Talvez a palavra “descoberta” seja a mais adequada para se iniciar este artigo. Quando abordamos o tema “pré-sal”, parece que nos situamos em um mundo novo, algo a ser ainda conhecido, explorado, vivenciado. A cada dia, novas informações nos são passadas sobre esse acontecimento, assim como as possíveis implicações dessa descoberta nos abrem os olhos para saídas que há muito almejávamos alcançar. O petróleo originário da região do pré-sal, de tão impressionante e inusitado, tornou-se, para nós brasileiros, uma solução “mágica” para muitos de nossos problemas. “É um presente de Deus”¹, já anunciava nosso ex-presidente Lula, ciente de que a riqueza que daí adviria poderá transformar o Brasil e melhorar substancialmente a vida de seu povo, se adequadamente administrada. E, de fato, nosso ex-presidente não parece estar equivocado. A riqueza que a exploração do petróleo do pré-sal poderá trazer ao Brasil é da ordem de trilhões de dólares, valor o qual pode ser revertido em um verdadeiro impulsionador de nosso desenvolvimento e progresso. No entanto, como tudo o que se ganha

¹ Discurso proferido em rede nacional pelo ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva em 7 de setembro de 2008.

de forma inusitada, é revestida de riscos, tal como o ganhador da loteria que põe tudo a perder.

É, por isso, que o tema “Fundo Social do pré-sal” não é trivial. Ele envolve o que há de mais importante em termos de definição estratégica de longo prazo para gerir essa enorme riqueza², como também todo um debate de ordem constitucional sobre como realizar essa gestão de forma democrática, participativa e, portanto, legítima. Aqui, aparecem discussões sobre qual é a melhor forma de se constituir o Fundo, quais setores devem ser priorizados na alocação de recursos, como a capitalização desse Fundo deve ser efetuada, em que medida a sociedade poderá participar efetivamente dessas definições, quais instrumentos podem ser construídos para se ampliar o debate público e democrático, entre outras. São questões centrais, que, conforme forem respondidas (ou permanecerem continuamente abertas), irão conformando esse tão esperado “futuro” que a sociedade brasileira anseia.

Este artigo tem o propósito de lançar, sobretudo, o debate democrático-constitucional que advém dessa importante descoberta para a sociedade brasileira. Mais do que uma preocupação em trabalhar o microcosmo da legislação que aborda o pré-sal, recentemente colocada em vigor, o ensejo, aqui, é transportar, na medida do possível, seu conteúdo para o plano de algumas complexas dicotomias que percorrem o estudo do direito constitucional contemporâneo. Afinal, a descoberta dessa riqueza é algo tão fenomenal para a sociedade brasileira, que

² Os recursos do Fundo Social do pré-sal são originários das seguintes fontes, conforme especificado no art. 49 da Lei nº 12.351/2010: “I - parcela do valor do bônus de assinatura destinada ao FS pelos contratos de partilha de produção; II - parcela dos royalties que cabe à União, deduzidas aquelas destinadas aos seus órgãos específicos, conforme estabelecido nos contratos de partilha de produção, na forma do regulamento; III - receita advinda da comercialização de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos da União, conforme definido em lei; IV - os royalties e a participação especial das áreas localizadas no pré-sal contratadas sob o regime de concessão destinados à administração direta da União, observado o disposto nos §§ 1o e 2o deste artigo; V - os resultados de aplicações financeiras sobre suas disponibilidades; e VI - outros recursos destinados ao FS por lei.”

se torna urgente entendermos o que ela traz como efeito para a nossa própria democracia recente, ainda frágil e, como consequência de sua complexidade, continuamente sujeita aos riscos.

1 A legislação do pré-sal

Atualmente, temos um norte para ampliarmos esse tão necessário debate. Não estamos mais falando de um projeto ainda a iniciar, mas de um projeto que já começou, embora necessariamente aberto a novas possibilidades. Somente recentemente o tema “pré-sal” pôde começar a ser examinado, já acompanhado de resoluções legislativas concretas e, particularmente, de especificações positivadas de como o Fundo Social do pré-sal será gerido e aplicado. Obviamente, como todo texto legal, ele apenas introduz o debate, mas já aponta diretrizes e expressa posicionamentos e ideologias bastante reveladores.

É nesse contexto que aparece a Lei n° 12.351, de 22 de dezembro de 2010, portanto, uma das últimas leis promulgadas durante a vigência do mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Foi uma lei que decorreu de um debate complexo, polêmico, já que atingiu pontos relevantes da então denominada “Lei do Petróleo” (Lei n° 9.478/97)³, mas que conseguiu, apesar de tudo, ser aprovada pelo Congresso Nacional. É nessa lei que se confirmam várias das discussões prévias sobre como se conforma o Fundo Social do pré-sal e se revelam reais os interesses políticos em transformar esse Fundo em um projeto de longo prazo e intergeracional.

Para ilustrar essa percepção, basta examinar alguns de seus artigos. O primeiro a tratar especificamente do fundo social, art. 47, deixa muito clara sua “natureza contábil e financeira”, assim como sua

³ Especificamente, os conflitos se deram especialmente no que atina ao regime de partilha de produção, em contraste com o regime de concessão, antes prevalente na Lei n° 9.478/97.

direta vinculação à “Presidência da República”. O objetivo principal, por sua vez, aparece logo em seguida:

constituir fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional, na forma de programas e projetos nas áreas de combate à pobreza e de desenvolvimento: I – da educação; II – da cultura; III – do esporte; IV – da saúde pública; V – da ciência e tecnologia; VI – do meio ambiente; e VII – de mitigação e adaptação às mudanças climáticas.

Percebe-se, portanto, que o direcionamento principal do Fundo Social é para áreas que tendem a trazer, a médio e longo prazo, desenvolvimento social substancial por intermédio de formação de capital humano. Do mesmo modo, observa-se que, ao contrário do projeto inicial – que especificava a vinculação de 50% das receitas do fundo para a educação⁴ –, a proposta aprovada se sustenta pela maior flexibilidade na definição das áreas a serem privilegiadas em determinado momento, conforme definição realizada pelo Conselho Deliberativo do Fundo Social. O interesse não foi vincular a receita a determinado setor social, mas deixar que essa avaliação possa ser feita a cada tempo, mesmo que isso tenha trazido fortes críticas.

Entre elas, aparece a discussão de que, se não houver um direcionamento mais vinculado das receitas, corre-se o risco de que elas possam ser gastas em programas desnecessários e se tornarem fonte de corrupção e ineficiência burocrática (BALL; GALHARDO, 2009,

⁴ Conforme o texto original do §2o do art. 47, vetado, “do total da receita a que se refere o art. 51 auferida pelo Fundo de que trata o caput 50% (cinquenta por cento) devem ser aplicados em programas direcionados ao desenvolvimento da educação pública, básica e superior, sendo o mínimo de 80% (oitenta por cento) destinado à educação básica e infantil”. Esse artigo foi vetado no intuito de dar maior flexibilidade na definição dessa destinação. Eis as razões do veto: “O Fundo Social constitui uma poupança de longo prazo com vistas a assegurar os benefícios intergeracionais decorrentes da exploração do pré-sal. Nesse contexto, não é adequado fixar, previamente, quais as áreas a serem priorizadas dentre aquelas já contempladas, nas quais está incluída a educação. Por esse motivo, foi criado o Conselho Deliberativo do Fundo Social, que será a instância de interface com as demandas da sociedade, e possibilitará ajustar, ao longo do tempo, a definição da destinação dos recursos resgatados.”

p. 17), ocorrendo, por conseguinte, uma pulverização dos recursos⁵. Do mesmo modo, volta-se à discussão de que é na educação que, de fato, se garantirá o futuro da sociedade brasileira, necessitando-se, portanto, dessa vinculação, especialmente quando se está em análise, no Congresso Nacional, o Plano Nacional de Educação (PNE). O principal argumento aqui utilizado é de que a meta de 7% do PIB em educação, hoje prevista no PNE, deveria se ampliar para 10% até 2020, aproveitando-se, assim, o bônus demográfico que hoje possuímos e a previsão de que o gasto *per capita* no ensino público deverá crescer 70% até 2020. (VALOR ECONÔMICO, 2011)

Porém, a destinação das receitas do Fundo Social do pré-sal não se esgota naquelas finalidades. Há, também, o propósito de se evitar os riscos da entrada maciça de dinheiro na economia nacional e, por conseguinte, o perigo de se repetir o que, tradicionalmente, se chama de “doença holandesa”. Essa “doença”, que diz respeito a uma crise econômica ocorrida na Holanda após a descoberta de gás natural, faz referência à entrada volumosa de recursos no país, em função de um incremento substancial de exportação, afetando-se, por conseguinte, o câmbio. As consequências dessa situação são previsíveis: desemprego, destruição do parque industrial etc. Por isso, o art. 48, III, deixa muito claro que o Fundo Social tem, entre seus objetivos, “mitigar as flutuações de renda e de preços na economia nacional, decorrentes das variações na renda gerada pelas atividades de produção e exploração de petróleo e de outros recursos não renováveis”. Além do mais, o parágrafo único do art. 50 indica que “os investimentos e aplicações do Fundo Social serão destinados preferencialmente a ativos no exterior, com a finalidade de mitigar a volatilidade de renda e de preços na economia nacional”. O intuito é, portanto, promover o desenvolvimento, ao mesmo tempo em que se alcança estabilidade financeira.

⁵ Por exemplo, para Marcelo Neri, chefe do Centro de Políticas Sociais da Fundação Getúlio Vargas (FGV), o Fundo deveria se voltar para áreas mais urgentes, como educação e combate à pobreza, somente. (O GLOBO, 2009).

Por outro lado, o Fundo Social procura melhorar a distribuição de renda e, em especial, a distribuição regional da renda, o que fica bem evidenciado no art. 48, II. Esse desenvolvimento, que se expressa naqueles setores anteriormente indicados por intermédio do art. 47, todavia, é marcado pelo risco contínuo de não aproveitamento adequado e estratégico da riqueza alcançada por meio da exploração do petróleo decorrente do pré-sal. Por isso, a legislação foi muito cuidadosa em garantir que o Fundo Social tenha o escopo de “constituir poupança pública de longo prazo com base nas receitas auferidas pela União” (art. 48, I). Trata-se, desse modo, da compreensão de que o Fundo deriva de uma fonte não renovável e que, como consequência, necessita ser pensado adequada e estrategicamente dentro dessas condições. E a melhor maneira de fazer uma poupança crescer, na plena ciência de que sua fonte irá um dia se esgotar, é não atingir a aplicação principal, mas apenas seus rendimentos. Assim, é preciso que haja uma aplicação do dinheiro em investimentos que tragam uma taxa de retorno permanente para a sociedade brasileira.

A Lei nº 12.351/2010 dedica toda uma Seção à política de investimentos do Fundo Social. O art. 50 estipula que “a política de investimentos do Fundo Social tem por objetivo buscar a rentabilidade, segurança e liquidez de suas aplicações, e assegurar sua sustentabilidade econômica e financeira para o cumprimento das finalidades definidas nos arts. 47 e 48”. Por sua vez, o art. 51 demonstra que a ênfase deve se dar no rendimento, e não no principal: “os recursos do Fundo Social para aplicação nos programas e projetos a que se refere o art. 47 deverão ser os resultantes do retorno sobre o capital”. A única exceção poderá ocorrer, no entanto, no início da formação da poupança, conforme prescreve o parágrafo único do art. 51: “constituído o Fundo Social e garantida a sua sustentabilidade econômica e financeira, o Poder Executivo, na forma da lei, poderá propor o uso de percentual de recursos do principal para a aplicação nas finalidades previstas no art. 47, na etapa inicial de formação de poupança do Fundo”. A ideia principal por trás dessa exceção se encontra na necessidade de prover certas áreas sociais com receita para seu desenvolvimento imediato.

Toda a gestão referente à política de investimento do Fundo Social é conferida ao Comitê de Gestão Financeira do Fundo Social (CGFFS), composta pelos Ministros da Fazenda, do Planejamento, Orçamento e Gestão e pelo Presidente do Banco Central (art. 52, §1º). É esse Comitê que estabelece a política de investimento do Fundo Social (art. 52, *caput*), entre elas:

I - o montante a ser resgatado anualmente do Fundo Social, assegurada sua sustentabilidade financeira; II - a rentabilidade mínima esperada; III – o tipo e o nível de risco que poderão ser assumidos na realização dos investimentos, bem como as condições para que o nível de risco seja minimizado; IV – os percentuais, mínimo e máximo, de recursos a serem investidos no exterior e no País; V – a capitalização mínima a ser atingida antes de qualquer transferência para as finalidades e os objetivos definidos. (lei 12.351/2010, art. 53).

Porém, se a gestão de investimentos do Fundo Social compete ao Comitê de Gestão Financeira do Fundo Social (CGFFS), é o Conselho Deliberativo do Fundo Social (CDFS) que estipulará “a prioridade e a destinação dos recursos resgatados do Fundo Social para as finalidades estabelecidas no art. 47, observados o PPA, a LDO e a LOA”. Trata-se de um Conselho, cuja composição depende de ato do Poder Executivo (art. 58, §1º), que tem a missão de apresentar propostas e também avaliar, quantitativa e qualitativamente, sua execução (art. 58, §4º), sempre observando o critério de redução das desigualdades regionais (art. 58, §5º). Além do mais, toda a aplicação dos recursos do Fundo Social é objeto de controle semestral (art. 59, *caput*), com encaminhamento trimestral de relatório ao Congresso Nacional sobre o desempenho do Fundo Social (art. 60).

Enfim, essa sistematização busca especificar os setores estratégicos em que os recursos do Fundo Social do pré-sal serão aplicados, assim como distinguir duas formas de planejamento da gestão do Fundo: uma referente à política de investimento, feita pelo Comitê de Gestão Financeira do Fundo Social (CGFFS), e outra atinente

à política de aplicação dos recursos auferidos nos setores estratégicos definidos no art. 47, feita pelo Conselho Deliberativo do Fundo Social (CDFS). Assim a preocupação em capitalização dos próprios recursos alcançados se conjuga da melhor forma possível, ao utilizá-los nos setores estratégicos, conforme avaliação do CDFS. Tudo isso, por sua vez, é objeto de controle, seja por intermédio de demonstrações contábeis e resultados das aplicações apresentadas semestralmente, seja por meio de relatório de desempenho encaminhado trimestralmente pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional.

2 O aprendizado com as experiências internacionais

Se essas premissas, contudo, já indicam o norte de como se desenvolverá a regulação do Fundo Social do pré-sal, elas abrem, por outro, um enorme campo de debates. Afinal, algumas perguntas imediatamente se impõem ao se analisar detidamente a legislação nacional sobre o Fundo Social do pré-sal, tais como: 1) será esse o melhor modelo a ser seguido?; 2) será que o Brasil conseguirá, de fato, transformar essa riqueza em desenvolvimento social?; 3) não poderá o Fundo Social do pré-sal trazer um risco severo à nossa economia, exatamente quando estamos caminhando para uma estabilidade macroeconômica de longo prazo?; 4) o que esperar do Brasil daqui a vinte, trinta, cinquenta anos, com a exploração do pré-sal?

Não é possível, evidentemente, prever o futuro. Não se pode, por consequência, hoje, encontrar as respostas sobre a capacidade de o Brasil alcançar as metas ambiciosas já delineadas na legislação, tampouco saber se os benefícios econômicos e sociais que essa descoberta trouxe não se transformarão em um risco de desestabilização econômica. São questões que merecerão da própria história suas soluções. Porém, parece que o Brasil ao menos se mostra preocupado com vários problemas que normalmente acompanham descobertas da envergadura do petróleo do pré-sal. Talvez se possa dizer que o Brasil teve a sorte de encontrar essa riqueza em um momento de consolidação econômica, mesmo que ainda pendente de soluções necessárias

a médio e longo prazo. Do mesmo modo, pode-se pensar que essa riqueza surgiu em um momento no qual o desenvolvimento social já se mostrava uma realidade em ascensão, agora passível de um forte impulso. Experiências internacionais também servem de modelos de aprendizado, seja para evitar os problemas já vivenciados por outros países que passaram por situação semelhante, seja para consagrar, aqui, projetos que se mostraram exitosos em outras realidades.

É nesse contexto – o do aprendizado – que se pode começar a verificar até que ponto nosso modelo parece já indicar as respostas que, em princípio, apenas a história concreta nos poderá fornecer. Não queremos, afinal, repetir o destino de países que, presos ao petróleo, deixaram de investir em setores estratégicos e tiveram seu parque industrial fortemente comprometido em razão da centralização da economia em um foco específico; ainda mais nós, que temos um parque industrial diversificado. É importante lembramos os ensaios de Celso Furtado publicados sob o título *Ensaios sobre a Venezuela: subdesenvolvimento com abundância de divisas* (2008), em que, entre 1957 e 1974, já alertava sobre os benefícios duvidosos do petróleo e, particularmente, indagava sobre os riscos de a Venezuela poder ser um país subdesenvolvido, embora muito rico, pois ainda havia tremendas desigualdades sociais, grandes desequilíbrios e uma sociedade muito pouco viável para o progresso. Não queremos, por isso, ser outra Venezuela. Por outro lado, ansiamos em desenvolver nosso país a partir de importantes lições vindas, especialmente, da experiência norueguesa. Mas o que temos a aprender a partir dessas duas realidades que apresentam tão diversos resultados sociais ao longo da história? Como conseguiremos, com esse nosso modelo, aproximarmo-nos do que a Noruega trouxe com o petróleo ao seu desenvolvimento social e econômico e, ao mesmo tempo, afastarmo-nos do subdesenvolvimento social e econômico da experiência venezuelana?

Primeiramente, nossa riqueza advinda do petróleo do pré-sal não pode acarretar, tal como se deu na Venezuela, na combinação de valorização da taxa real de câmbio com a proteção de bens correntes comercializáveis, tanto no setor agrícola como no industrial, pois isso

gera uma dependência com o setor petrolífero e uma impossibilidade de competir com bens importados, o que faz aumentar a concentração de renda e destruir o parque industrial já existente. Essa preocupação está bem retratada na legislação do Fundo Social do pré-sal, ao indicar um Comitê de Gestão Financeira do Fundo Social, que tem a nítida preocupação em não aplicar, preferencialmente, os ativos no mercado nacional (art. 50, par. único); utilizar apenas, em princípio, os rendimentos, e não o principal aplicado; ao mesmo tempo em que indica que o destino das aplicações são especialmente concentrados para a formação de capital humano e outros setores estratégicos para o desenvolvimento social de médio e longo prazo.

Por outro lado, temos, sim, muito a aprender com a Noruega, apesar de sabermos, de antemão, que, tal como a Venezuela, as realidades não são rigorosamente comparáveis. Do exemplo norueguês, devemos nos ater um pouco mais a alguns detalhes. Temos ciência de que a Noruega possui um dos maiores fundos soberanos mundiais, o GPF-Global, contendo, hoje, algo próximo de 400 bilhões de dólares, 10% do que é negociado na Bolsa de Londres e 2,5% da Bolsa de Nova Iorque – recursos que advêm de atividades relacionadas ao petróleo, do próprio retorno dos investimentos realizados pelo Fundo e de transações financeiras relacionadas ao setor petrolífero (SHEMIRANI, 2009, p. 3). Trata-se de uma soma realmente impressionante de riqueza, que, obviamente, tem de ser muito bem gerida. Para tanto, uma premissa fundamental que acompanha toda a administração desse Fundo é um zelo pela transparência, que se dá, entre outros aspectos, por uma contínua comunicação, por intermédio de relatórios, feita entre o Ministro das Finanças, responsável pelo Fundo, e o Parlamento norueguês. Além do mais, essa transparência é evidenciada nas próprias estratégias de investimento a longo prazo, que são acompanhadas pelo Banco Central norueguês (*Norges Bank Investment Management*) e por gestores externos. *Benchmarks* são realizados continuamente, no intuito de se alcançar a maior rentabilidade em condições de risco moderado (SHERIMANI, 2009, p. 3). Os resultados das aplicações, por sua vez, são facilmente acessados por qualquer indivíduo, por intermédio de

relatórios produzidos quinzenalmente, que não se limitam a trazer informações de teor estritamente financeiro, mas também aspectos relacionados a premissas de responsabilidade social e desenvolvimento sustentável. Outros órgãos também fazem contínuas fiscalizações sobre a gestão do Fundo. (VALOR ECONÔMICO, 2011, p.4)

Assim, o Fundo Soberano norueguês se estrutura: 1) por uma clara definição estratégica e transparente de investimento a longo prazo, por meio de aplicações que se dão externamente, evitando-se o risco da “doença holandesa”, e que corresponde à compreensão de seu papel macroeconômico; 2) por uma evidente percepção da importância de sua aplicação não se limitar à pressuposição de maior rentabilidade, mas também a uma clara preocupação com o desenvolvimento sustentável e a responsabilidade social. Tanto o *benchmark* condizente com as aplicações, caracterizado por sua transparência e controle, como também as premissas de responsabilidade social e desenvolvimento sustentável, que conformam, assim, uma orientação ética deontológica, limitam a atuação dos gestores do Fundo. Os investimentos devem ser feitos de modo a gerar retornos efetivos a longo prazo, no intuito de preservar essa riqueza não renovável para futuras gerações e, ao mesmo tempo, evitar que tais investimentos corroborem com alguma forma de violação aos direitos humanos, ao meio ambiente etc. Para tanto, existe, no contexto da gestão do Fundo, um Conselho de Ética, estabelecido em dezembro de 2004, e formado por cinco especialistas em diversas áreas (Economia, Direitos Humanos, Meio Ambiente etc.), os quais examinam-se determinadas empresas que recebem investimentos do Fundo devem ou não ser excluídas do portfólio (o que se denomina *negative screening*) e relatam tais aspectos ao Ministro das Finanças, quem, por sua vez, decidirá a respeito.

3 Os efeitos político-financeiros das decisões tomadas na gestão do Fundo Social

É aqui que parece ser possível delinear algumas considerações aplicáveis à nossa realidade. A pergunta que deve ser formulada é: será

que o marco legal que hoje se delineia em relação ao Fundo Social do pré-sal nos permite institucionalizar instrumentos eficazes de transparência, rentabilidade e desenvolvimento sustentável semelhante, em algum patamar, ao que se desenvolve no Fundo Soberano norueguês? Não é uma pergunta simples. Aliás, ela já nos antecipa uma dúvida. Sabemos, pela organização da gestão que foi definida para o pré-sal, que há duas estruturas institucionais: o Comitê de Gestão Financeira do Fundo Social (CGFFS) e o Conselho Deliberativo do Fundo Social (CDFS). Cada uma possui, como antes descrito, funções específicas: a primeira está mais diretamente relacionada às questões de investimento financeiro; a segunda, por sua vez, às questões de investimento social. Em uma primeira análise, essa divisão pode transparecer que a conexão entre ambas as esferas de decisão é coordenada de forma concatenada, como uma via de mão única: a rentabilidade obtida por intermédio dos investimentos financeiros geridos pelo CGFFS é, posteriormente, direcionada para os setores estratégicos definidos no art. 47 da Lei n° 12.351/2010, conforme decisão do CDFS. É um raciocínio coerente, plausível, porém, insuficiente. Não se pode, afinal, afastar a dimensão política dessas duas esferas de decisão e, por conseguinte, a interferência recíproca de uma em relação à outra. Para melhor explicitar o problema, voltemos ao exemplo norueguês.

Um dos maiores dilemas que perpassa a gestão do Fundo norueguês decorre do que se poderia denominar de desafio aos limites tradicionais entre investimento “privado” e responsabilidade “pública”, referente às diretrizes éticas por ele delineadas⁶. Em outras palavras, poder-se-ia dizer que o modelo norueguês expressa o que se chamaria de Fundo formalmente público, mas funcionalmente privado: sua gestão “não trabalha para investidores privados que procuram usar o investimento para finalidades políticas nem tampouco para entidades

⁶ Para Backer (2010, p. 429), “a partir de uma perspectiva das formalidades legais e organizacionais, essas entidades parecer ser criaturas do Estado, que as financia e controla – uma entidade de interesse público. Porém, a partir de uma perspectiva funcionalista, essas entidades parecem se comportar como outras entidades de investimento privadas similarmente constituídas. Elas participam mais do que regulam”.

de investimento estatais que objetivam se afastar desse tipo de atividade” (BACKER, 2009, p. 1280). É o que Backer (2010, p. 425) denomina “camaleões reguladores” . Essa característica, que parece desafiar as tradicionais compreensões de Estado e também soberania, adquire uma força internacional tanto no plano político como financeiro. Uma decisão tomada pelo Fundo Soberano em relação à empresa ou ao setor que irá investir configura uma relação que extrapola o que normalmente se associaria aos efeitos de um investidor privado ou um direto investimento interno realizado pelo Estado. O Comitê de Ética, por exemplo, ao recomendar ao Ministro das Finanças a exclusão de uma empresa do portfólio de investimentos do Fundo, naturalmente, produz um efeito político e econômico de grandes proporções. Existe sempre a discussão sobre que posição a Noruega assume ao adotar essas medidas de cunho “ético” em uma perspectiva global. Por um lado, ela pode estar dando a sua “pequena” contribuição para uma melhora dos comportamentos corporativos mundiais; por outro, isso pode espelhar muito mais uma perspectiva política do que jurídica, com consequências que vão muito além do espaço doméstico da Noruega (CHESTERMAN, 2008, p. 614).

Ao pensar a realidade brasileira, esse dilema poderá, de algum modo, também aparecer. Não estamos trabalhando ainda com a dimensão “ética” desses investimentos. A Lei 12.351/2010 não chega a trabalhar especificamente essa variável. Se examinado como essa política será trabalhada, conforme o art. 50, *caput*, verifica-se que o objetivo é buscar “a rentabilidade, a segurança e a liquidez de suas aplicações e assegurar sua sustentabilidade econômica e financeira para o cumprimento das finalidades definidas nos arts. 47 e 48”. Não há, aqui, e tampouco nos artigos subsequentes, uma apresentação de critérios “éticos”, e sim critérios financeiros. Porém, isso não significa que essa variável esteja excluída, mesmo que não diretamente trabalhada no texto legal. Há, afinal, aspectos constitucionais que claramente se aplicam aqui e, entre eles, naturalmente, a imprescindibilidade de que a administração atue com fundamento nos direitos fundamentais e demais preceitos da Constituição Federal.

Contudo, essa questão se reveste de maior complexidade. Quando, antes, perguntamos se o marco legal que hoje se delineia em relação ao Fundo Social do pré-sal nos permite institucionalizar instrumentos eficazes de transparência, rentabilidade e desenvolvimento sustentável em algum patamar semelhante ao que se desenvolve no Fundo Soberano norueguês, não queríamos fechar o debate em torno dessa pressuposição “ética”. Pelo contrário, o intuito foi mostrar que, a partir de uma discussão “ética” – e, pois, política -, efeitos severos no mercado e nas relações políticas internacionais ocorrem. Não há, por isso, uma estrita separação entre o que se define politicamente e os efeitos financeiros que isso promove, e vice-versa. Do mesmo modo, não é possível pensar que as definições realizadas pelo Comitê de Gestão Financeira do Fundo Social (CGFFS) e tampouco pelo Comitê Deliberativo do Fundo Social (CDFS) se restrinjam a um mero jogo de estratégia financeira e social. Qualquer decisão ali tomada – assim como ocorre com o Fundo norueguês – promove uma discussão sobre responsabilidade internacional, até porque os recursos são, prioritariamente, investidos no exterior. Surgem, dessas definições, verdadeiros índices econômicos que impactam o mercado e a política internacional. Surgem, também, dessas definições, riscos que não devem ser negligenciados: 1º) ao aplicar os investimentos no âmbito doméstico para algum fim social ou macroeconômico, há o risco de não se atentar para os impactos que essa aplicação poderá acarretar na dinâmica financeira e política internacional; e 2º) há o risco de se instrumentalizar os investimentos para atender objetivos da política externa, e não para a estabilidade macroeconômica e o desenvolvimento social. Fica evidente não ser possível, portanto, ser ingênuo a ponto de acreditar que a estratégia de política financeira, que compete especialmente ao CGFFS, e a estratégia de política social, que compete especialmente ao CDFS, sejam movimentos claramente concatenados e de mão única. Há condicionantes diversas que tornam esse processo mais complexo e, por outro lado, mais sujeito a riscos de subversão das suas propostas originárias.

4 O Fundo Social e o incremento de complexidade no debate democrático-constitucional

É o problema da política e do incremento de complexidade natural de sociedades contemporâneas. E é também onde se situa o debate constitucional-democrático. Como uma abertura ao risco, próprio de sociedades complexas, plurais e multifacetadas, as dimensões político-econômicas que aqui aparecem, seja nas definições de investimento financeiro e social, seja nas consequências domésticas e internacionais que daí advém, não podem ser afastadas da condição democrático-constitucional. Apesar de todas as controvérsias que acompanham o Fundo Soberano norueguês – a dicotomia público/privado em que se estrutura, sobretudo –, a transparência de seu funcionamento, mesmo que permeado de escolhas estritamente políticas, e seu elemento democrático conformam a respeitabilidade doméstica e internacional que lhe conferem legitimidade. A aceitabilidade de sua proposta (democracia), acompanhada da observação de princípios constitucionais que gozam de uma legitimidade ao menos valorizada em vários sistemas jurídicos internacionais (constitucionalismo), impõem sua conexão com a soberania do povo, que a legitima, e o aprendizado constitucional, que, paradoxalmente, limita-a e a abre para o futuro.

É nesse contexto que se revela crucial entender as dimensões da política no âmbito de nossa realidade brasileira e, em particular, da política no âmbito do pré-sal. Até que ponto nosso marco regulatório, agora apresentado, dialoga com esse aprendizado democrático-constitucional que tanto ansiamos? Por um lado, a legislação parece querer dialogar, de algum modo, com a sociedade. Assim o faz, por exemplo, pelo próprio direcionamento social que lhe é condição e lhe dá o nome. Mas será que é possível falar em legitimidade apenas pelo resultado? Será que o simples fato de ser inerentemente social lhe confere legitimidade, pois os benefícios seriam sociais por excelência?

Obviamente, há sempre o argumento: temos o Congresso, representante do povo, que participa, inevitavelmente, do processo; temos também um Conselho Deliberativo, que, nos termos do art. 58,

§1º, embora ainda precise ser regulamentado pelo Executivo Federal, pode apresentar algum mecanismo de participação popular direta. Desse modo, justifica-se a legitimidade não pelo resultado, mas pelo processo. Contudo, ao se analisar detidamente a legislação, parece que, apesar de alguns aspectos positivos que buscam trazer um certo viés democrático às tomadas de decisão, há uma clara centralização no Executivo Federal: é ele, em suas linhas principais, que define a política de investimento e a política social. Naturalmente, não poderia ser muito diferente – geralmente os fundos soberanos apresentam alguma centralização –, mas é preciso lembrar sempre dos riscos da política em sociedades complexas. E também lembrar de que o melhor remédio para os riscos é conformar a política ao aprendizado democrático-constitucional. Se não há democracia por trás da política, ela perde em legitimidade; se não há constitucionalismo por trás da política, ela perde seus limites, sua consistência e coerência históricas. Ambos, constitucionalismo e democracia, como paradoxos necessários, transformam a política em um processo de deliberação contínua, em um diálogo institucional amplo. Ambos evitam que a política se torne um jogo de arbitrariedades. Ambos evitam que a política se torne um jogo de estratégias arbitrárias, em que a descontinuidade é a regra.

Por isso, há de se pensar o Fundo Social do pré-sal dentro dessa dimensão de Estado Social e Democrático, que se limita na sua configuração constitucional, mas busca se manter coerente ao longo da história e se legitima quando estabelecido democraticamente. Não é o Fundo Social do pré-sal, por conseguinte, um instrumento de investimento de governo propriamente, que pode ser radicalmente alterado em função das características intrinsecamente conflituosas da política (mudança de governo por um partido da oposição, por exemplo). O Fundo Social do pré-sal é um instrumento de investimento de Estado, devendo respeitar os limites que a democracia constitucional lhe impõe e, portanto, legitimando-se na medida em que é ampliada, cada vez mais, a participação de todos, e buscando uma continuidade – sem ser mera repetição – sempre aberta ao futuro e à inclusão de todos.

Conclusão

A descoberta do pré-sal lança a promessa de um futuro mais próspero para nossa sociedade brasileira e um importante desafio: o de sabermos aproveitar o sentido pedagógico e hermenêutico de nossa história constitucional para nos afirmarmos ainda mais como sociedade democrática. Não é uma tarefa trivial, já que envolve a própria complexidade do paradoxo necessário entre democracia e constitucionalismo em toda decisão que vier a ser tomada a respeito da gestão e destinação do Fundo Social do pré-sal. Afinal, são nessas questões concretas e empíricas que nossa democracia constitucional é continuamente testada e, ao mesmo tempo, lançada a um aprendizado que propicia novas descobertas, mesmo que repetidamente confrontada com os riscos inerentes a sua própria dissolução.

Essas dicotomias – constitucionalismo/democracia, aprendizado/risco – vão expondo os caminhos que precisamos percorrer para sabermos encarar adequadamente esses momentos, pois as decisões, por mais que possam significar um ato de loucura – aqui relembro Derrida (1994, p. 58), ao expor o sentido aporético de toda tomada de decisão, que, segundo ele, é um momento no qual “se deve rasgar o tempo e desafiar as dialéticas” –, precisam urgentemente ser tomadas.

A urgência que barra nosso horizonte é a urgência de sabermos fazer dessa descoberta, a qual agora passa por tantas discussões práticas de como operacionalizar essa capitalização do Fundo e sua aplicação em setores estratégicos da sociedade brasileira, um grande processo de inclusão do outro, da participação permanente de todos, para que, assim, saibamos fazer com essa riqueza algo que, historicamente, temos falhado ao tentar: distribuir riqueza ao invés de concentrá-la; desenvolver regiões empobrecidas, ao invés de enriquecer regiões já enriquecidas; incluir cada indivíduo na sociedade de modo que possa exercer efetivamente sua autonomia pública e privada; enfim, tornar viva – mesmo como um paradoxo do porvir – essa democracia constitucional a que todos ansiamos.

Referências

ANALISTAS criticam pulverização de recursos com fundo social do pré-sal. **O Globo**, Rio de Janeiro, 7 set. 2009.

BACKER, Larry Catá. The norwegian sovereign wealth fund: Between private and public. **Georgetown Journal of International Law**, v. 40, p. 1271-1280, 2009.

BACKER, Larry Catá. Sovereign wealth funds as regulatory chamaleons: The norwegian sovereign wealth funds and public global governance through private global investment. **Georgetown Journal of International Law**, v. 41, n. 2, p. 425-500, 2010.

BALL, Aron; GALHARDO, Paula. In search of Brazil's better self: The proposed pre-salt regulatory framework. **Currents: International Trade Law Journal**, v. 18, p. 15-25, 2009.

CHESTERMAN, Simon. The turn to ethics: Disinvestment from multinational corporations for human rights violations – The case of norway's sovereign wealth fund. **New York University School of Law. Public Law & Legal Theory Research Paper Series. Working Paper n. 09-25**, jul. 2008.

FURTADO, Celso. **Ensaio sobre a Venezuela: Subdesenvolvimento com abundância de divisas**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2008.

GASTO per capita no ensino público deverá crescer até 2020; Plano de Educação prevê aumento de 70% no gasto por aluno até 2020. **Valor Econômico**, 26 abr. 2011.

SHEMIRANI, Manda. Sovereign wealth funds: The false promise of transparency. **Infinity Journal**, v. 1, n.5, p. 3, p. 1-12, 2009.

Recebido em: 18/01/2012

Aprovado em: 20/04/2012