

Fundo Social do Pré-Sal:

Uma análise pautada na transparência e
no controle social

Autor: Tatiane Gomes Silva

Orientador: Marcus Vinicius de Azevedo Braga

Coletânea de Pós-Graduação

Especialização em Controle da Desestatização e da Regulação (CDR)

Volume 1



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

MINISTROS

Bruno Dantas (Vice-Presidente no exercício da Presidência)

Walton Alencar Rodrigues

Benjamin Zymler

Augusto Nardes

Aroldo Cedraz

Vital do Rêgo

Jorge Oliveira

Antonio Anastasia

MINISTROS-SUBSTITUTOS

Augusto Sherman Cavalcanti

Marcos Bemquerer Costa

André Luis de Carvalho

Weder de Oliveira

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU

Cristina Machado da Costa e Silva (Procuradora-Geral)

Lucas Furtado (Subprocurador-Geral)

Paulo Soares Bugarin (Subprocurador-Geral)

Marinus Eduardo de Vries Marsico (Procurador)

Júlio Marcelo de Oliveira (Procurador)

Sérgio Ricardo Costa Caribé (Procurador)

Rodrigo Medeiros de Lima (Procurador)



DIRETORA-GERAL

Ana Cristina Melo de Pontes Botelho

**DIRETORA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS,
PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISAS**

Flávia Lacerda Franco Melo Oliveira

**CHEFE DO DEPARTAMENTO
DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISAS**

Clémens Soares dos Santos

CONSELHO ACADÊMICO

Maria Camila Ávila Dourado

Tiago Alves de Gouveia Lins e Dutra

Marcelo da Silva Sousa

Rafael Silveira e Silva

Pedro Paulo de Moraes

COORDENADOR ACADÊMICO

Leonardo Lopes Garcia

COORDENADORES PEDAGÓGICOS

Ana Carolina Dytz Fagundes de Moraes

Flávio Sposto Pompêo

Georges Marcel de Azeredo Silva

Marta Eliane Silveira da Costa Bissacot

COORDENADORA EXECUTIVA

Maria das Graças da Silva Duarte de Abreu

PROJETO GRÁFICO E CAPA

Núcleo de Comunicação – NCOM/ISC

Fundo Social do Pré-Sal: Uma análise pautada na transparência e no controle social

Tatiane Gomes Silva

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

SILVA, Tatiane Gomes. **Fundo Social do Pré-Sal: Uma análise pautada na transparência e no controle social**. 2022. Monografia (Especialização em Controle da Desestatização e da Regulação) – Instituto Serzedello Corrêa, Escola Superior do Tribunal de Contas da União, Brasília DF.

CESSÃO DE DIREITOS

NOME DO(A) AUTOR(A): Tatiane Gomes Silva

TÍTULO: Fundo Social do Pré-Sal: Uma análise pautada na transparência e no controle social

GRAU/ANO: Especialista/2022

É concedida ao Instituto Serzedello Corrêa (ISC) permissão para reproduzir cópias deste Trabalho de Conclusão de Curso somente para propósitos acadêmicos e científicos. Do mesmo modo, o ISC tem permissão para divulgar este documento em biblioteca virtual, em formato que permita o acesso via redes de comunicação e a reprodução de cópias, desde que protegida a integridade do conteúdo dessas cópias e proibido o acesso a partes isoladas desse conteúdo. O autor reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte deste documento pode ser reproduzida sem a autorização por escrito do autor.

Nome: Tatiane Gomes Silva

e-mail: tatianegsilva@gmail.com

FICHA CATALOGRÁFICA

L131a Silva, Tatiane Gomes

Fundo Social do Pré-Sal: Uma análise pautada na transparência e no controle social / Silva, Tatiane Gomes. – Brasília: ISC/TCU, 2022.
(Monografia de Especialização)

1. Controle da Desestatização e da Regulação. 2. Especialização em Óleo e Gás I. Fundo Social do Pré-Sal: Uma análise pautada na transparência e no controle social.

CDU 02
CDD 020

Fundo Social do Pré-Sal: Uma análise pautada na transparência e no controle social

Tatiane Gomes Silva

Trabalho de conclusão do curso de pós-graduação *lato sensu* em Controle da Desestatização e da Regulação realizado pelo Instituto Serzedello Corrêa como requisito para a obtenção do título de especialista em Controle da Desestatização e da Regulação.

Brasília, 29 de novembro de 2022.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Marcus Vinicius de Azevedo Braga
Orientador
Controladoria-Geral da União (CGU)
Instituto de Estudos de Saúde Coletiva da Universidade Federal do Rio de Janeiro
(IESC/UFRJ)

Prof. Me. Sandro Zachariades Sabença
Avaliador
Controladoria-Geral da União (CGU)

Dedico esse trabalho à minha família, pelo exemplo de vida, pelo carinho e pelo amor que sempre compartilhamos.

E àqueles que participam da minha vida, alegrando-a com a presença e a amizade, ajudando para que os desafios se tornassem possíveis.

Agradecimentos

Inicialmente, a gratidão a Deus pela vida e pelas infinitas oportunidades.

À minha família, pelo exemplo de dedicação e carinho.

À Controladoria-Geral da União, representada pela Diretoria de Auditoria de Estatais, pela divulgação da oportunidade de capacitação e pelo apoio para a realização do curso.

Aos organizadores da Especialização em Controle da Desestatização e da Regulação, professores, equipe de apoio acadêmico, colegas de turma e à banca de avaliação, pela troca de experiências e pelo aprendizado.

Um especial agradecimento ao orientador deste trabalho, Professor Doutor Marcus Vinicius de Azevedo Braga, que aceitou embarcar nessa jornada e apresentou valiosas contribuições.

Uma vez que mar calmo não faz bom marinheiro e que é na troca de ideias que a gente evolui, a todos que de alguma forma contribuíram, apoiaram e torceram para este trabalho, o meu agradecimento.

Resumo

O mercado de petróleo e gás produz impacto na economia e na sociedade de forma geral. Neste contexto, a descoberta de volumes exploráveis na camada pré-sal brasileira levou à expectativa do início de um período de desenvolvimento e geração de riqueza para o país. A criação, por lei, do Fundo Social, indicou a escolha governamental de formação de poupança intergeracional e de emprego de recursos em educação, saúde pública, cultura, esporte, ciência e tecnologia, meio ambiente e mitigação e adaptação a mudanças climáticas. Assim, a presente pesquisa, de caráter explicativo, utiliza modelo de análise multifatorial de *accountability* para avaliar a estrutura existente do Fundo Social, identificar as políticas públicas relacionadas e verificar a existência de mecanismos que promovam a transparência e viabilizem o exercício do controle social. No entanto, apesar do arcabouço normativo inicial, não houve a efetiva implementação do Fundo Social, que não apresentou estrutura de *accountability* razoável frente a paradigmas cientificamente aceitos. Por consequência, o Fundo não cumpre a finalidade de oferecer fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional. O trabalho contribui para o debate relacionado à *accountability* em fundos governamentais e apresenta sugestões para o aprimoramento do Fundo Social e início da implementação de *accountability*.

Palavras-chave: Fundo Social; petróleo; *accountability*.

Abstract

The oil and gas market has an impact on the economy and society in general. In this context, the discovery of exploitable volumes in the Brazilian pre-salt layer led to the expectation of the beginning of a period of development and generation of wealth for the country. The creation, by law, of the Social Fund, indicated the governmental choice of formation of intergenerational savings and use of resources in education, public health, culture, sport, science and technology, environment and mitigation and adaptation to climate change. Thus, this explanatory research uses a multifactorial accountability model to assess the existing structure of the Social Fund, identify related public policies and verify the existence of mechanisms that promote transparency and enable the exercise of social control. However, despite the initial regulatory framework, there was no effective implementation of the Social Fund, which did not present a reasonable accountability structure in the face of scientifically accepted paradigms. Consequently, the Fund does not fulfill its purpose of offering a source of resources for social and regional development. The work contributes to the debate related to accountability in government funds and presents suggestions for the improvement of the Social Fund and the beginning of the implementation of accountability.

Keywords: Social Fund; petroleum; *accountability*.

Lista de figuras

Figura 1 - Royalties e participações especiais direcionados para o Fundo Social32

Lista de quadros

Quadro 1 – Pesquisas Anteriores.....	22
Quadro 2 – Tipologia de análise da <i>accountability</i>	29
Quadro 3 – Análise da <i>accountability</i> : dimensão interna.....	41
Quadro 4 – Análise da <i>accountability</i> : dimensão externa.....	49

Lista de abreviaturas e siglas

ANP	Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
boe	Barris equivalentes de petróleo
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CDFS	Conselho Deliberativo do Fundo Social
CGFFS	Comitê de Gestão Financeira do Fundo Social
CGU	Controladoria-Geral da União
CISSET/PR	Secretaria de Controle Interno da Presidência da República
CF/88	Constituição da República Federativa do Brasil
CMO	Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
IBP	Instituto brasileiro de Petróleo e Gás
FNDCT	Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
FS	Fundo Social
FSB	Fundo Soberano do Brasil
IBP	Instituto Brasileiro de Petróleo e Gás
LAI	Lei de Acesso à Informação
ME	Ministério da Economia
MME	Ministério de Minas e Energia
MP	Ministério Público
P&G	Petróleo e Gás
PPSA	Pré-Sal Petróleo S.A.
RREO	Relatório Resumido de Execução Orçamentária
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TCU	Tribunal de Contas da União

Sumário

1.	Introdução	14
2.	Problema e justificativa	17
3.	Objetivos	19
3.1.	Objetivo geral	19
3.2.	Objetivos específicos.....	19
4.	Revisão de Literatura	20
4.1.	Constituição do Fundo Social	20
4.2.	Estudos Anteriores	21
4.3.	Políticas públicas, transparência, controle social e <i>accountability</i>	24
5.	Metodologia	29
6.	Desenvolvimento	32
6.1.	Histórico de Recursos do Fundo Social	32
6.2.	Análise Multifatorial de <i>Accountability</i>	33
6.2.1.	Dimensão Interna.....	36
6.2.2.	Dimensão Externa	42
6.3.	Resultados.....	50
7.	Conclusão	52
8.	Referências	54

1. Introdução

O setor de Petróleo e Gás (P&G) detém importância estratégica ao redor do mundo por relacionar-se diretamente a questões envolvendo segurança energética, desenvolvimento tecnológico e grandes fluxos de capital, influenciando sobre considerações geopolíticas tanto de países exportadores ou importadores líquidos do combustível (GOMES, 2020).

No Brasil, a indústria petrolífera remonta aos anos 1950, após a crise mundial dos anos 30, em um processo lento e gradual de transição do modelo de crescimento econômico assentado no setor externo para um modelo de substituição de importações, com o objetivo de fundar um parque industrial forte e competitivo, capaz de gerar renda e empregos, tendo como cerne a consolidação de uma indústria de base e pesada (infraestrutura) sólidas, conforme Soares, Berni e Manduca (2012).

Neste contexto, ocorre a criação da Petrobras, em 1953, como símbolo de uma nova era. Inicialmente, com atuação monopolista na extração de óleo e gás. No entanto, mudanças estruturais no ambiente normativo brasileiro mantiveram o monopólio estatal, mas não a atividade exclusiva da empresa, de forma que a produção nacional tem a participação de empresas nacionais e estrangeiras. Dados da ANP (2022) indicam uma produção acumulada de óleo e gás de 10,08 barris equivalentes de petróleo (boe), em 2005, que saltou para 14,12 boe, em 2010 e atingiu 25,23 boe, em 2020, números que demonstram o crescimento da produção no Brasil.

As primeiras descobertas relacionadas ao pré-sal foram divulgadas em 2006, a partir do primeiro óleo encontrado em Tupi, na bacia de Santos. De acordo com Sauer e Rodrigues (2016), com a descoberta dos recursos do pré-sal, o Brasil se tornava um ator potencialmente relevante como produtor e exportador de petróleo, além de apostar na geração de excedente econômico associado ao desenvolvimento e extração do petróleo para investimentos sociais capazes de resgatar as graves assimetrias sociais.

Barbi e Silva (2008) apresentaram o otimismo associado à descoberta dos recursos minerais, nas palavras do então Presidente Luis Inácio Lula da Silva, em pronunciamento no dia 7 de setembro de 2008: “O pré-sal é um passaporte para o futuro. Sua principal destinação deve ser a educação das novas gerações e o combate à pobreza.”

A existência de óleo na camada pré-sal leva à expectativa de que a entrada de novos recursos teria o potencial para mudar a história brasileira, com alterações na estrutura social, redução das desigualdades regionais e sociais, abertura de novo ciclo de desenvolvimento econômico, impulso para a indústria brasileira, entre outros fatores positivos indicados por diversos autores, como Gomes (2020), Sauer e Rodrigues (2016), Trojbciz (2014), Schutte (2012), Benvido (2012) e Barbi e Silva (2008).

A expectativa de grandes reservas de petróleo se confirma. Os investimentos em avanço tecnológico e a experiência exploratória resultam em viabilidade de exploração da área. Como indicado pela Petrobras (2022), as descobertas no pré-sal estão entre as mais importantes em todo o mundo nos últimos anos. Essa província é composta por grandes acumulações de óleo leve, de excelente qualidade e com alto valor comercial. Ao longo do tempo, a produção triplica ao passo que há diminuição do custo exploratório.

No entanto, a história demonstra que a expectativa de significativo aumento no fluxo de recursos relacionados ao setor de óleo e gás não deve ser vista apenas sob o viés positivo. Como destacado por Trojbciz (2014), não é trivial o gerenciamento das rendas minerais e é abundante, na literatura, a referência à maldição dos recursos naturais, isto é, à presença de consequências negativas que acompanham a exploração do ponto de vista econômico, político e social.

No mesmo sentido, Benvido (2012) destaca a necessidade 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”, 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.

Michael L. Ross (2015) realizou estudo abrangente sobre as consequências políticas e econômicas da riqueza do petróleo, especialmente nos países em desenvolvimento, e evidenciou maior ocorrência nesses países um conjunto de problemas políticos e econômicos, incluindo: diminuição de renda per capita, volatilidade na economia, falta de transparência, corrupção e, em alguns casos, guerras civis. Tais problemas seriam relacionados ao fato de proporcionar aos governos receitas extraordinariamente vultuosas, que não advêm de impostos, flutuam de forma imprevisível e podem ser facilmente escondidas.

Como medida para buscar o desenvolvimento e evitar os efeitos negativos na mudança de patamar da exploração de óleo e gás no Brasil, país em desenvolvimento, ocorre a criação do Fundo Social (FS), por meio da Lei 12.351, de 22 de dezembro de 2010, que também dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas.

A Lei instituiu a destinação de parte do valor para o combate à pobreza e o desenvolvimento da educação, da cultura, do esporte, da saúde pública, da ciência e tecnologia, do meio ambiente e de mitigação e adaptação às mudanças climáticas, o que indica as áreas prioritárias para o envio de recursos, de forma a viabilizar o incremento ou mesmo a criação de novas políticas públicas.

Nesse contexto, Mendes (2019) destaca que as políticas públicas necessitam de fontes de financiamento para existirem e gerar os resultados esperados, principalmente por se tratar de algo a longo prazo, uma atuação continuada e de reflexão cíclica. Em contrapartida, como disposto por Trojbciz (2014), os fundos podem resolver vários problemas originados com a abundância das rendas minerais, no entanto a mera criação deles não é suficiente para atingir os objetivos, destacando que o gerenciamento é de suma importância para se atingirem os objetivos que justificaram a criação.

Trojbciz e Segatto (2020) ponderam que os fundos de poupança não são incomuns na gestão dos recursos petrolíferos e há muitas maneiras de lidar com as receitas. Os autores associam o FS à adoção do modelo “pássaro na mão” (*bird in hand*), inspirado em fundo petrolífero norueguês, que só paga dividendos sobre os rendimentos das receitas, o que favorece as gerações futuras em detrimento das atuais, em uma abordagem intergeracional.

Assim, é possível visualizar a importância nacional e internacional do segmento de óleo e gás para a economia, com o grande fluxo de capital e o potencial de emprego de recursos pelo governo para buscar desenvolvimento, no entanto não se deve desprezar problemas observados especialmente em países em desenvolvimento após a descoberta de recursos minerais.

O Fundo Social, então, é uma forma de minimizar impacto do aumento no fluxo de capitais, mas também uma opção por poupança intergeracional. No entanto, a constituição de fundo não assegura a realização de políticas públicas, sendo essencial verificar a efetiva criação, gestão e geração de resultados.

2. Problema e justificativa

Dados da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP, 2020) apontam que a indústria do petróleo e gás no Brasil responde por 13% do PIB nacional e 50% da oferta interna de energia, com 100 grupos econômicos atuando nas atividades de exploração e produção, e mais de 126 mil agentes nas atividades de distribuição e revenda de combustíveis. Nos últimos anos, foram investidos bilhões de reais nas atividades da indústria e em desenvolvimento tecnológico, gerando milhares de empregos, desenvolvimento da indústria nacional e bilhões em participações governamentais.

De acordo com o Instituto brasileiro de Petróleo e Gás (IBP, 2019), o setor de óleo e gás é o 3º setor da economia que mais impulsiona o PIB nacional, ficando atrás apenas do comércio (setor de atacado e varejo) e da construção. Além disso, é o setor campeão em arrecadações federais dentre os setores industriais, compreendendo s participações governamentais – royalties e participação especial, bônus e taxa de ocupação ou retenção de área, bem como os tributos federais (IPI, PIS/Cofins, Imposto de Renda, CSLL).

Os dados demonstram a consolidação e a importância da indústria de óleo e gás no país e a geração de recursos que proporciona, fortalecendo a expectativa do potencial existente para promover o desenvolvimento.

No entanto, em pesquisa aplicada, Machado (2019) buscou avaliar se o FS funciona como mecanismo institucional útil à realização de direitos fundamentais, humanos e difusos. Como resultado, verificou que as instâncias gestoras ainda careciam de regulamentação, à época, com prejuízo à execução orçamentária dos valores do Fundo que, na prática, não promovia o desenvolvimento social e regional e o combate à pobreza.

Gomes (2020), por sua vez, constatou que o fundo social não foi utilizado (nem mesmo em meio à queda de preços na crise de 2014, o que configuraria uma das suas utilizações previstas em lei), uma vez que não foram criados o Comitê de Gestão Financeira do Fundo Social, nem o Conselho Deliberativo do Fundo Social, como determinado por lei.

Em contrapartida, Benvido (2012) destacou do exemplo norueguês uma premissa fundamental que acompanha toda a administração do Fundo nacional, que

é o zelo pela transparência, implementada, 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 disso, há estratégias de investimento a longo prazo, que são acompanhadas pelo Banco Central norueguês (*Norges Bank Investment Management*) e por gestores externos.

Por fim, os resultados das aplicações são facilmente acessáveis 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.

Neste contexto, sobressai a importância de verificar a estrutura de governança e a efetiva implementação do Fundo Social, bem como identificar a existência de mecanismos para a divulgação de informações e para estímulo à participação popular, de forma a efetivar a transparência e viabilizar o controle social.

Diante do contexto, a presente pesquisa busca avaliar a estrutura de governança relativa ao Fundo Social, a partir de tipologia de análise de *accountability*, com o intuito de identificar o arcabouço normativo, os mecanismos de controle, transparência e incentivo à participação popular, de forma a verificar a situação atual de implementação do Fundo Social e fatores que prejudiquem o atingimento dos objetivos propostos com a sua criação, por meio da seguinte questão: em que medida a estrutura de *accountability* é razoável frente a paradigmas cientificamente aceitos?

Considerando estudos anteriores, tem-se a hipótese inicial de uma estrutura de *accountability* deficiente, impactando negativamente na atividade de participação da sociedade para a formulação de políticas públicas e o exercício do controle social.

O estudo se insere em temática de significativo interesse social, envolvendo a importante indústria de óleo e gás e o aproveitamento das riquezas que gera como fator de desenvolvimento social, com potencial para colaborar com o debate sobre a criação e gestão de fundos governamentais, sua estrutura de governança e eventuais falhas de implementação, a partir da verificação multifatorial de *accountability*.

Na sequência, há o detalhamento dos objetivos gerais e específicos, seguido da revisão de literatura, da metodologia, da apresentação de resultados e das considerações finais.

3. Objetivos

3.1. Objetivo geral

A fim de responder à questão proposta, o trabalho tem o seguinte objetivo geral: Avaliar qualitativamente as características de *accountability* do Fundo Social, a partir de análise multifatorial, de forma a verificar a sua adequação, identificando lacunas e oportunidades de melhoria.

De forma a alcançar o objetivo geral, há o desdobramento nos objetivos específicos detalhados a seguir.

3.2. Objetivos específicos

1. Realizar avaliação multifatorial de *accountability* do Fundo Social, a partir de metodologia anteriormente utilizada para avaliação de programas e políticas públicas, com o objetivo de identificar a estrutura de governança e os mecanismos de controle;
2. De forma complementar, verificar a efetiva criação dos órgãos legalmente previstos para a gestão do Fundo Social: o Comitê de Gestão Financeira do Fundo Social (CGFFS) e o Conselho Deliberativo do Fundo Social (CDFS), identificando a sua composição e instrumentos de divulgação da sua atuação;
3. Verificar a divulgação de demonstrações contábeis e resultados de aplicações do FS, além de informações gerais do Fundo Social, relacionadas a metas e resultados;
4. Por fim, identificar os mecanismos de incentivo à participação e ao controle social do FS, considerando as observações decorrentes da avaliação multifatorial e solicitando informações complementares com base na Lei de Acesso à Informação (LAI), caso necessário.

4. Revisão de Literatura

A revisão de literatura está estruturada em três partes. Inicialmente, tem-se o marco legal referente à constituição do FS; na sequência, o levantamento de trabalhos anteriores relacionados ao Fundo Social, com foco em transparência; e, por fim, a apresentação do arcabouço conceitual relativo à pesquisa: políticas públicas, transparência, controle social e *accountability*, estrutura essencial para compreensão da metodologia do estudo.

4.1. Constituição do Fundo Social

A Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, representa um marco por dispor sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas, e alterar dispositivos da Lei do Petróleo (Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997); além de criar o Fundo Social - FS e dispor sobre sua estrutura e fontes de recursos. Como descrito por Benvido (2012), 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.

Nos termos da Lei, o Fundo Social (FS) tem a finalidade de 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.

As áreas para desenvolvimento demonstram as prioridades de aplicação de recursos, acenando com novo aporte de capital, independente de valores anteriores já destinados às áreas listadas. Benvido (2012) destacou 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.

O FS foi constituído tendo como objetivos: (i) constituir poupança pública de longo prazo com base nas receitas auferidas pela União; (ii) oferecer fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional, considerando as áreas listadas

anteriormente; e (iii) 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 disso, a constituição de um fundo voltado para a utilização dos recursos ao longo do tempo, mantendo poupança intergeracional, possui o efeito de proteger a economia do país de flutuações relacionadas à disponibilidade de recursos, visto que, como disposto por Ross (2015), a volatilidade dos preços mundiais e a ascensão e queda das reservas de um país podem produzir grandes flutuações nas finanças de um governo.

Para a operacionalização da comercialização do petróleo e do gás natural sob regime de partilha, foi criada a Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. – Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA), pelo Decreto nº 8.063, de 1º de agosto de 2013, vinculada ao Ministério de Minas e Energia (MME), com a política de comercialização definida pela Resolução nº 15, de 29 de outubro de 2018, emitida pelo Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), tendo entre as diretrizes: o atendimento aos objetivos da política energética nacional; a maximização do resultado econômico da comercialização, que deve primar pela simplicidade, transparência, rastreabilidade e adoção das melhores práticas da indústria; e a prioridade ao abastecimento ao mercado nacional.

Em relação ao marco legal, há debates a respeito de diferentes temas, como o grau de controle do Estado sobre a velocidade de exploração de jazidas, o melhor modelo exploratório entre concessão e partilha de produção, o nível de participação do Estado e o impacto de investimentos na indústria nacional, no entanto, tais questões não são objeto da presente pesquisa, havendo amplo material sobre tais reflexões (a exemplo de Barbi e Silva, 2008; Schutte, 2012; Sauer e Rodrigues, 2016). De forma a abordar uma lacuna de conhecimento, como disposto a seguir, a presente pesquisa tem foco na governança do Fundo Social.

4.2. Estudos Anteriores

O levantamento de estudos anteriores tem como base a realização de pesquisas sobre Fundo Social, de forma combinada com os termos petróleo, transparência e *accountability*, na busca por estudos anteriores relacionados ao tema, tendo como fonte de pesquisa o Google Acadêmico e o Capes Periódicos, além de

complementação por meio de referências presentes nos estudos inicialmente identificados.

O Fundo Social figura como tema de estudos com abordagens diversas, incluindo questões geopolíticas e disputas em geral, sendo o maior destaque para a relação entre o FS e o desenvolvimento.

A seguir, pesquisas anteriores que guardam relação com o objeto de estudo.

Quadro 1 – Pesquisas Anteriores

Autores	Título	Conclusão
Machado e Silveira (2021)	A exploração do petróleo do Pré-Sal: o “Fundo Social” à luz do direito ao desenvolvimento	Conclui-se que o Fundo Social, como prescrição normativa, realiza a ideia de desenvolvimento e é compatível com a noção de desenvolvimento sustentável, ao promover educação, saúde e justiça social. Não obstante, a falta de regulamentação dos órgãos previstos para gerir o “Fundo Social” compromete a possibilidade de concretização do direito ao desenvolvimento por intermédio da distribuição dos benefícios derivados da extração de petróleo no Brasil.
Machado (2019)	Fundo Social do Pré-Sal: a relação entre as rendas da União sobre a produção de óleo e gás e a realização de direitos sociais e difusos no Brasil.	Verificou-se que a execução orçamentária dos valores do Fundo foi prejudicada, evidenciando que este, na prática, não promove o “desenvolvimento social e regional e o combate à pobreza”. A partir dessa perspectiva, pode-se afirmar que o Pré-Sal não pode ser visto como um bem da coletividade, haja vista que, como consequência da não implementação do FS, os recursos que deveriam servir à realização de direitos não são adequadamente utilizados em benefício da sociedade.
Silva (2015)	Fundo Social do Petróleo: de onde vem e pra onde vai?	A norma criadora do FS (Lei 12.351/2010) parece correta na sua forma de estruturação, prega a utilização do principal em aplicações financeiras que retornem para a geração futura. Mas como se observa, dinheiro na mão é mesmo vendaval, a mão do Estado tratou de garantir uma forma de utilizar parte destes recursos aqui e agora, quando editou a lei que destina 50% de seus recursos para gastos com saúde e educação.
Trojbciz (2014)	Formação de agenda e formulação de uma política pública no Brasil: o caso do Fundo Social do Pré-Sal.	A contribuição teórica específica deste estudo é mostrar que as preferências dos atores são historicamente construídas, já que o trabalho mostra a transformação de agenda liberal para social-democrática, enquanto muda a força dos atores: partidos de oposição passam a situação e vice-versa, explicitando que ideias não tem

Autores	Título	Conclusão
		<p>força por si só, mas dentro do contexto de forças políticas. (...) Em suma, evoluções do setor, posteriores à formulação do novo marco regulatório, podem reduzir a atratividade do petróleo do pré-sal, inclusive pela queda permanente da cotação do petróleo, em decorrência do aumento da oferta.</p>
Benvido (2012)	Fundo social do pré-sal: entre a promessa e o desafio da inclusão do outro.	<p>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.</p>
Fabrício (2011)	O projeto de lei do fundo social como instrumento para alcançar os objetivos constitucionais da República Federativa do Brasil.	<p>Tanto o legislador brasileiro, quanto a União figurando como Poder Executivo, devem utilizar os recursos retirados do pré-sal de forma sábia, inteligente. É necessário que o brasileiro sinta-se representado por seus governantes enquanto estes, vinculados pelos dispositivos constitucionais, estão obrigados a buscar o melhor para o sociedade brasileira como um todo. Assim sendo, o fundo social seria, sim, um instrumento válido e eficiente para realizar tal mandamento magno com a eficácia necessária. Não significa tomar o exemplo estrangeiro e aplicá-lo como se o Brasil fosse um país desenvolvido com indicadores de qualidade de vida altos, mas tomar exemplos externos e aproveitar seu conhecimento aplicando-o de forma produtiva ao cidadão.</p>

Fonte: Elaborado pela autora.

Os diferentes estudos apontam para a expectativa de o Fundo Social ser um propulsor do desenvolvimento brasileiro e de melhorias nas condições socioeconômicas do país, no entanto, revelaram fragilidades como a não implementação do FS.

Dentre as pesquisas, é importante destacar o estudo de Machado (2019), que teve o principal objetivo de verificar a atuação concreta do FS desde a sua criação e a forma com que este vem financiando investimentos sociais e o combate à pobreza.

Para a verificação, o autor realizou vários pedidos de acesso à informação para obter informações sobre: (a) a regulamentação do FS, (b) a composição do Comitê de Gestão Financeira e do Conselho Deliberativo do Fundo Social, (c) os investimentos que já foram realizados pelo Fundo Social e onde é possível acessar tais informações, (d) como visualizar a apuração e publicação dos resultados financeiros do Fundo Social; (e) como é o funcionamento do Fundo; e (f) a destinação dada aos recursos já direcionados ao Fundo Social desde sua criação.

Como resultado do levantamento, verificou que o FS não podia operar nos moldes propostos pela Lei 12.351/2010, em razão de suas instâncias gestoras carecerem de regulamentação, à época. Adicionalmente, verificou que a execução orçamentária dos valores do Fundo foi prejudicada, evidenciando que este, na prática, não promove o desenvolvimento social e regional e o combate à pobreza e que os recursos que deveriam servir à realização de direitos não eram adequadamente utilizados em benefício da sociedade.

A partir do levantamento de estudos anteriores, é possível visualizar uma lacuna de pesquisa voltada para verificar a existência de *accountability* na estrutura de governança do Fundo Social, buscando verificar fragilidades a partir do arcabouço normativo e, como consequência, indicar possibilidades de fortalecimento do FS em busca de sua efetividade como elemento propulsor de políticas públicas, a partir de mecanismos de transparência, participação e controle social.

Neste contexto, o próximo item apresenta os principais conceitos relacionados à pesquisa, como estrutura para a compreensão do recorte proposto no presente estudo.

4.3. Políticas públicas, transparência, controle social e *accountability*

Não há conceito único para definir políticas públicas. Chrispino (2016) indica que a expressão quer significar um conjunto de expectativas geralmente dirigidas ao poder público e é tão ampla que é possível debater o assunto a partir de conceitos, sentidos e entendimentos distintos, mas não explicitados.

Então, convém destacar o conceito adotado na presente pesquisa, explicitado por Nirenberg (2013), em tradução livre:

As políticas públicas constituem o conjunto de objetivos, decisões e ações que leva a cabo um governo para solucionar os problemas que,

em determinado momento histórico, os cidadãos e o próprio governo consideram prioritários. São estratégias intencionais, dirigidas a objetivos que se deve alcançar, fazendo convergir uma visão e uma ação de longo prazo, mas com efeitos também em curto e médio prazos. (NIRENBERG, 2013, p. 23)

No mesmo sentido, Mendes (2019) destacou que, dentre as formas de atuação do Estado visando o desenvolvimento, as políticas públicas são instrumentos estruturados sistematicamente para alcançar um determinado fim social de maneira eficaz. Isso porque o ciclo de composição de uma política pública – identificação de problema, criação de uma agenda, formulação, implementação e avaliação – permite um conjunto controlado de ações em constante aprimoramento, sinônimo de transparência e foco no objetivo.

Dessa forma, as áreas priorizadas na Lei de criação do Fundo Social devem ser objeto da aplicação de seus recursos, por meio de políticas públicas elaboradas ou incrementadas a partir da disponibilização dos valores relacionados ao pré-sal.

Uma vez que as políticas públicas são voltadas para a sociedade, faz-se mister tratar de controle social e de transparência, inicialmente passando pela publicidade, considerando o relacionamento direto entre os conceitos, como é explicitado a seguir.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88) prevê a publicidade entre os princípios administrativos, devendo ter de caráter educativo, informativo ou de orientação social. Trata da divulgação dos atos e fatos da Administração Pública. Além disso, a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem.

Como descrito por Oliveira (2017), a partir da promulgação da CF/88 o direito de participação política aos cidadãos é assegurado. Afirma-se, entretanto, que, tal faculdade concedida ao povo, só se faz possível através da transparência dos atos e fatos estatais, os quais concedem a publicidade das informações de interesse da sociedade e viabilizam o exercício do controle social.

Corbary (2004) esclarece que o conceito de informação vai se transformando de publicidade à transparência na medida que a sociedade não se satisfaz apenas com a informação dos episódios ocorridos na gestão pública, mas quer que lhe conceda as razões de tais acontecimentos e que se justifique o relacionamento destes, levando em conta os objetivos do Estado e os desejos da comunidade. Assim,

transparência pressupõe comunicação eficaz que, por sua vez, pressupõe linguagem adequada e viabilidade de acesso à informação.

Mais recentemente, o arcabouço normativo formalizou a importância da transparência. A Lei de Acesso à Informação (LAI), Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, visa assegurar o direito fundamental de acesso à informação, tendo as seguintes diretrizes: observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; e desenvolvimento do controle social da administração pública.

A LAI confirma a transparência como um conceito mais amplo do que a publicidade, isso porque uma informação pode ser pública, mas não ser relevante, confiável, oportuna e compreensível, como disposto por Platt Neto, Cruz, Esslin e Esslin, L. (2007).

Uma vez que a informação seja disponibilizada em linguagem acessível e de forma tempestiva, o processo se completa com a participação da sociedade no processo de elaboração, acompanhamento, fiscalização e retroalimentação de políticas públicas.

Braga (2020) indica que o controle social é entendido como um conjunto de ações individuais, denúncias, reclamações, sugestões, ou, ainda, mobilizações de movimentos sociais, algumas destas formalizadas e inseridas nos conselhos, audiências públicas e outros formatos previstos na busca de acompanhar e participar cotidianamente da gestão pública. Assim, o controle social é uma dimensão da participação popular, denominada dimensão controle, na medida que a função de vigilância do Estado é essencial ao papel da participação popular.

Neste contexto, considera-se que somente é possível controlar aquilo que é conhecido. Sob outro ponto de vista, a falta de informações divulgadas é um alerta para demandar o poder público a prestar contas sobre a sua atuação, de forma que se possa conhecer, analisar e opinar sobre a formulação de políticas públicas e os resultados alcançados. Assim, tem-se a transparência como um requisito para viabilizar a participação e o controle social.

Avançando nos termos, o conceito de *accountability* não possui tradução direta para o português (Campos, 1990; Sano, 2003; Amaral e Pinho, 2008; Pinho e Sacramento, 2009), como consequência da diferença cultural que resulta na ausência

de uma palavra, em português, que efetivamente traduza o conceito, como será disposto a seguir.

Homerin (2016), em levantamento sobre a evolução do debate conceitual na literatura brasileira, verificou haver autores que traduzem o termo *accountability* como controle, fiscalização, prestação de contas, responsabilização e outros. No entanto, o estudo exclui tal possibilidade, por entender que tal tradução limita a compreensão efetiva do termo, que tem “um caráter evolutivo e particularmente complexo que limita as possibilidades de encontrar um equivalente adequado em outro idioma” (HOMERIN, 2016, p. 20).

Schedler (1999) apresenta *accountability* como um conceito amplo, que abrange maneiras de prevenir e corrigir o abuso do poder político: *enforcement*, que implica submeter o agente à possibilidade de alcance, de aplicação de sanção; e *answerability*, que envolve a obrigatoriedade de transparência e de justificar os atos, as decisões implementadas. Em suma, três fatores, em conjunto: monitoramento, justificação e alcance.

Em outra ótica, O'Donnell (1998) aborda as dimensões de *accountability*, que pode ser: horizontal, caracterizada pela existência de agências estatais que tem o direito e o poder legal e que estão, de fato, dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão e rotina a sanções legais; e vertical, na qual há ações realizadas, individualmente ou por algum tipo de ação organizada e/ou coletiva, com referência àqueles que ocupam posições em instituições do Estado, eleitos ou não.

Por sua vez, Bliacheriene, Lucena, Braga e Oliveira Junior (2016) ressaltam a característica de complementaridade das dimensões horizontal e vertical, que se fortalecem por sinergia, equilibrando a ação burocrática de agências e a interação popular, mecanismo detalhado no item 5 Metodologia.

Koppell (2010) associa *accountability* à governança e à legitimidade. O autor considera que uma organização *accountable* deve ser caracterizada pela transparência, revelando seu comportamento e suas consequências para o mundo, sujeita a punição por mau desempenho ou mau comportamento, além de inspeção regular e revisão de desempenho. Indica *accountability* como uma questão de importância fundamental, sendo uma porta de entrada para assuntos centrais, incluindo a própria legitimidade da organização.

Já Mainwaring (2003) destaca *accountability* como um conceito chave nas ciências sociais, porém com ampla variação no significado entre os autores. De forma mais restrita, o autor considera que só há *accountability* quando o ator tem o direito formal de demandar a uma autoridade pública por *answerability* (obrigação de dar informações, apresentar justificativas).

Do exposto, é possível concluir que *accountability* remete à atuação do gestor e sua responsividade, de forma que haja premiação ou reconhecimento pelos acertos e sanções ou perdas em caso de erros, falhas, não atingimento de objetivos. Tal percepção de ocorrência se relaciona à força da *accountability*, presente em um ambiente adequado de atuação de órgãos, tanto no prisma horizontal quanto vertical e na sinergia entre eles.

A partir dos conceitos, a presente pesquisa utiliza o modelo de análise multifatorial de *accountability* para verificar a estrutura de governança relacionada ao Fundo Social, como descrito na Metodologia, a seguir, bem como avalia a transparência das informações, a existência de políticas públicas decorrentes da implementação do fundo e de comandos normativos voltados para viabilizar a participação popular e o controle social.

5. Metodologia

O presente estudo se classifica, quanto à finalidade, em pesquisa explicativa, dado que “têm como preocupação central identificar os fatores que determinam ou que contribuem para a ocorrência dos fenômenos” (GIL, 1999, p. 44). Considerando estudos anteriores que verificaram não haver o efetivo funcionamento do Fundo Social, a pesquisa busca aprofundar o conhecimento da realidade.

Em relação aos procedimentos, tem como base a pesquisa documental, com utilização de documentos originais relacionados ao Fundo Social e buscas em portais governamentais voltados à transparência, além de pesquisa bibliográfica, considerando a pesquisa em material anteriormente elaborado, em especial livros e artigos científicos, relacionados ao tema.

A pesquisa tem caráter qualitativo e é delimitada pela questão e pelos objetivos propostos.

A verificação da governança do Fundo Social é realizada a partir de modelo multivariado de verificação de *accountability*, proposto por Braga, em Bliacheriene, Lucena, Braga e Oliveira Junior (2016).

A tipologia de análise considera os conceitos de *accountability* propostos por Koppell (2010) e Schedler (1999), focados nas instituições e suas características, combinado com os conceitos de O’Donnell (1998) e Mainwaring (2003), vinculados aos agentes de promoção da *accountability* e a sua rede de atuação, em dimensões que se interrelacionam, complementado por um nível atomizado da estrutura e sua organização interior, voltada para ser “accountable”, como disposto a seguir:

Quadro 2 – Tipologia de análise da *accountability*

Foco	Quesito a ser analisado
Instituição que executa a política (Dimensão interna)	TRANSPARÊNCIA - Disponibilização de informações e a sua devida motivação
	ACCOUNTABLE - Estrutura da instituição que favoreça a conformidade e o atingimento de resultados
	DISCIPLINAMENTO - Estrutura da instituição que possibilite a ela ser avaliada de forma corrente e sancionada positiva e negativamente

Sistema de <i>accountability</i> ao qual a instituição é submetida (Dimensão externa)	HORIZONTAL - Existência de uma rede de agências com poder legal de supervisão e sanção
	VERTICAL - Possibilidade legal e institucional de interação da população com as ações da organização controlada
	SINERGIA - Interação entre as dimensões horizontais e verticais, possibilitando a circulação de informações

Fonte: Modelo proposto por Braga, em Bliacheriene, Lucena, Braga e Oliveira Junior (2016).

A tipologia combina dois olhares: a dimensão interna, que observa a própria organização, sua estrutura e conjunto normativo, ao passo que a dimensão externa avalia o olhar externo sobre a instituição analisada, a possibilidade de ser avaliada por estruturas do poder formalmente constituídas (horizontal), bem como por interessados externos à estrutura de poder, como a própria população.

As duas dimensões são complementares, conduzidas por diferentes atores e, a partir da visão de rede, convergem para uma análise multifatorial.

Iniciando pela dimensão interna, a transparência avalia a possibilidade de acesso das partes interessadas à informação, como mecanismo para viabilizar a participação na definição de prioridades, objetivos e na verificação de resultados. Ato contínuo, a verificação da existência de uma estrutura voltada para a conformidade, com regimento que indique as diretrizes e os parâmetros para uma atuação que seja orientada para o atingimento de resultados alinhados aos objetivos e acompanhados da correspondente justificativa, fortalece o processo e caracteriza a instituição *accountable*. Por fim, o disciplinamento de atuação com uma cultura de avaliação e alcance dos responsáveis, a partir dos resultados, é configurada por um contexto de processos de avaliação, de monitoramento das suas atividades.

Na dimensão externa, por sua vez, a avaliação horizontal é representada pela possibilidade de atuação de agências estatais que tem o direito e o poder legal e que estão, de fato, dispostas e capacitadas para realizar ações de supervisão e até mesmo a aplicação de sanções, como caracterizado por O'Donnel (1998), a exemplo da atuação do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre prestações de contas de instituições sujeitas à sua fiscalização.

Na avaliação vertical, a análise recai sobre a existência de um ambiente em que partes interessadas, externas ao equilíbrio de forças governamental, possuem acesso e alguma influência em relação à instituição.

Ao final, a sinergia entre os elementos da análise horizontal e vertical verifica a interação de agentes externos com a rede de agências formais, a exemplo da interação da população com órgãos de controle, como elementos propulsores de *accountability*. A interação entre os diferentes agentes, tendo potencial para retroalimentar o sistema e contribuir para o seu aprimoramento indica a existência de sinergia.

Assim, a análise dos diferentes fatores de forma integrada permite avaliar a governança existente na estruturação do Fundo Social e, por consequência, identificar fragilidades.

No caso específico, além dos normativos vigentes, convém verificar a constituição e a aplicação de recursos do Fundo Social, como um instrumento para identificar a destinação de recursos, observar a definição de metas, o alcance de resultados, a participação popular e o controle social.

De forma complementar, a análise permite identificar a atual situação quanto à composição das instâncias necessárias para a gestão do Fundo Social, que não haviam sido constituídas por ocasião de estudos anteriores (Machado e Silveira, 2021; Gomes, 2020; Machado, 2019).

A seguir, os resultados das análises realizadas, inicialmente apresentando os recursos do Fundo Social, seguido das observações relativas à análise da dimensão interna, da dimensão externa e, então, a síntese dos resultados.

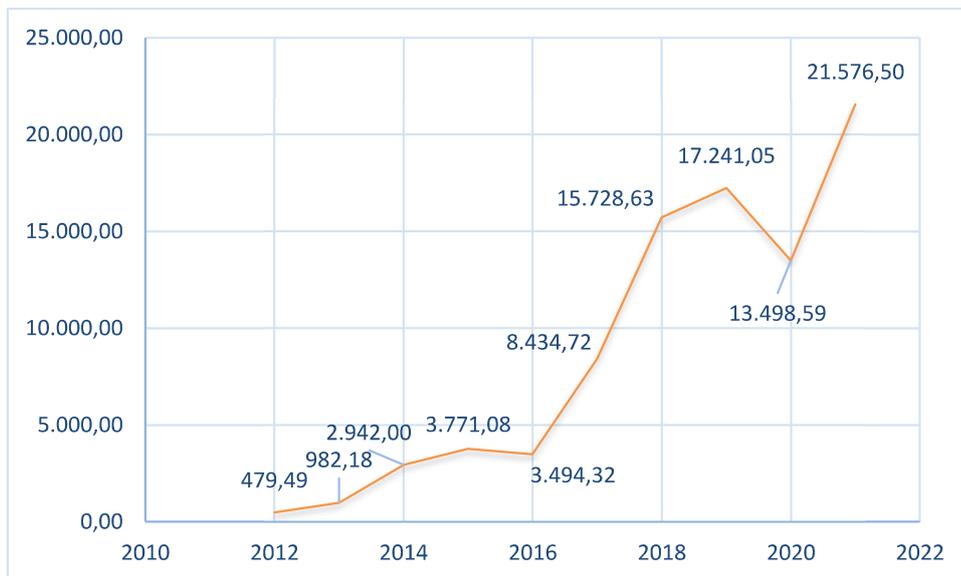
6. Desenvolvimento

6.1. Histórico de Recursos do Fundo Social

A Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010 indica as possíveis fontes de recursos para o Fundo Social, bem como estabelece as áreas prioritárias para a aplicação de recursos.

A ANP divulga informação sobre Participações governamentais consolidadas (ANP, 2022), na qual detalha os valores de royalties e participações especiais direcionados ao Fundo social, conforme Figura a seguir, em R\$ 1.000.000:

Figura 1 - Royalties e participações especiais direcionados para o Fundo Social



Fonte: Elaborado pela autora, a partir de dados da ANP (2022).

Pelo gráfico, é possível visualizar a tendência de crescimento no montante anual destinado ao Fundo Social, considerando as duas fontes indicadas. No entanto, o art. 49 da Lei nº 12.351/2010 indica possibilidades além dos royalties e da participação especial como fontes de recursos para o FS, por exemplo parcela do valor do bônus de assinatura destinada ao FS pelos contratos de partilha de produção.

Outra origem de recursos do Fundo Social é a receita advinda da comercialização de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos da União, estando a gestão dos contratos de comercialização a cargo da PPSA, que, nos termos do Decreto nº 8.063, de 1º de agosto de 2013, deve negociar e celebrar os contratos de comercialização da parcela do excedente em óleo da União com agentes

comercializadores e certificar que a receita resultante da comercialização do excedente em óleo que couber a União seja destinada ao órgão responsável pela gestão do Fundo Social.

Ao observar as Demonstrações Contábeis mais recentes da PPSA (2022), é possível visualizar o mesmo crescimento na geração de receita a partir de comercialização de petróleo e gás natural e correspondente destinação à Conta Única, tendo alcançado: R\$ 1.153 milhões, em 2021; R\$ 627 milhões, em 2020; R\$ 422 milhões, em 2019; e R\$ 286 milhões, em 2018.

Não é possível, no entanto, identificar o efetivo saldo ou a movimentação de recursos relativa ao Fundo Social, pois não há divulgação de dados de forma centralizada em transparência ativa que permita visualizar, com clareza, o aporte de recursos por origem, a destinação e o saldo. Dessa forma, os valores anuais repassados ao Fundo Social podem ser potencialmente maiores que os obtidos a partir da divulgação realizada pela ANP, não sendo possível assegurar que os recursos da receita de comercialização de petróleo e gás natural relacionados a contratos de partilha efetivamente foram disponibilizados ao FS, considerando a falta de transparência e a existência de vários dispositivos previstos na lei de criação do Fundo que não foram regulamentados, como abordado a seguir.

6.2. Análise Multifatorial de *Accountability*

A análise de *accountability* a partir de múltiplos fatores possibilita a visualização da estrutura de funcionamento definida para o Fundo Social, além de permitir identificar a relação do FS com outros órgãos e a sociedade em geral, inclusive quanto à disponibilidade de informações, à apresentação de motivação das ações implementadas, à atuação voltada para a obtenção de resultados, à possibilidade de alcance dos responsáveis, ao ambiente normativo em que o fundo está inserido e à existência de estímulo ao seu constante aprimoramento. Tem como base a Lei nº 12.351/2010, de criação do FS, e o ambiente normativo brasileiro de forma mais ampla, em especial a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88) e a Lei nº 12.527/2011, a Lei de Acesso à Informação (LAI).

A CF/88 é a Carta Magna e constitui a base para os parâmetros normativos brasileiros. Define a estrutura de órgãos e as competências gerais de atuação, incluindo o Congresso Nacional, o Tribunal de Contas da União, a estrutura de

controle interno de cada Poder, o Poder Judiciário e o Ministério Público. Estabelece, preliminarmente, que a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

A LAI, por sua vez, representou um avanço na atuação do setor público, ao regular o acesso a informações previsto na CF/88, que deve observar os princípios básicos da Administração Pública e um conjunto de diretrizes: a observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; a divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; a utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; o fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; e o desenvolvimento do controle social da administração pública.

Ao passo que a estrutura normativa brasileira é pautada pela CF/88, conhecida como Constituição Cidadã, e define parâmetros de atuação para a administração pública, que incluem a publicidade, a LAI marca o avanço do relacionamento com a sociedade, ao estabelecer a publicidade como regra, sendo o sigilo a exceção, além de obrigatoriedade de divulgação de informações de interesse público de forma ativa e de apontar para o controle social, indicando ao poder público diretrizes de atuação institucional com características de *accountability*.

Especificamente no tocante ao Fundo Social, o processo legislativo de sua criação decorre do Projeto de Lei nº 5.940/2009, “projeto do pré-sal que cria o Fundo Social com a finalidade de constituir fonte regular de recursos para a realização de projetos e programas nas áreas de combate à pobreza e de desenvolvimento da educação, da cultura, da ciência e tecnologia e da sustentabilidade ambiental” (BRASIL, 2009).

O PL 5.940/2009 teve início em 1 de setembro de 2009 e tramitação em caráter de urgência, por solicitação da Presidência da República, com base no parágrafo primeiro do art. 64 da CF/88, que prevê a possibilidade de solicitação de urgência pelo Presidente da República para apreciação de projetos de sua iniciativa.

Resultou na Lei nº 12.351, sancionada em 22 de dezembro de 2010, que criou o Fundo Social com natureza contábil e financeira, vinculado à Presidência da República, e finalidade de 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 da educação, da cultura, do esporte, da saúde pública, da ciência e

tecnologia, do meio ambiente e de mitigação e adaptação às mudanças climáticas. Além disso, muda o regime de exploração do petróleo, de concessão para partilha nas áreas do pré-sal e em áreas estratégicas, além de alterar critérios de distribuição dos royalties, que “correspondem à compensação financeira devida à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios pela exploração e produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos” (BRASIL, 2012) .

Nos termos da Lei, o FS tem o objetivo de constituir poupança pública de longo prazo e mitigar 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 da aplicação de recursos nas áreas prioritárias definidas no próprio texto legal.

O art. 49 da Lei indica que a geração de recursos para o Fundo se relaciona com a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, sob regime de partilha de produção, relacionados à área do pré-sal, correspondendo a: parcela do valor do bônus de assinatura decorrente de contratos de partilha de produção; parcela dos royalties que cabe à União, deduzidas aquelas destinadas aos seus órgãos específicos, conforme estabelecido nos contratos de partilha de produção, na forma de regulamento; receita advinda da comercialização de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos da União, conforme definido em lei; os royalties e a participação especial das áreas localizadas no pré-sal contratadas sob o regime de concessão destinados à administração direta da União, considerando alterações na Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997 (Lei do Petróleo); os resultados de aplicações financeiras sobre suas disponibilidades; e outros recursos que sejam destinados ao FS por lei.

Assim, a legislação inovou em relação à repartição dos recursos decorrentes da exploração do petróleo e definiu áreas prioritárias para o emprego dos valores, além de indicar a finalidade de constituir poupança intergeracional, ou seja, de não realizar a imediata utilização dos recursos. Com isso, aumenta a importância de verificar a estrutura definida para o FS, dada a sua característica de longo prazo, e avaliar se a sua gestão é alinhada com os objetivos, a partir de definição de metas, histórico de alcance de resultados, prestação de contas, rotina de avaliação, disponibilidade de informações independente de consulta e a possibilidade de atuação de instituições e da sociedade no aprimoramento da gestão dos recursos. A análise multifatorial é uma ferramenta que possibilita este olhar.

Preliminarmente, convém destacar a previsão na Lei nº 12.351/2010 da criação de duas estruturas formais para a operacionalização do Fundo Social, por ato do Poder Executivo: o Comitê de Gestão Financeira do Fundo Social (CGFFS), responsável pela definição da política de investimentos; e o Conselho Deliberativo do Fundo Social (CDFS), com a atribuição de propor ao Poder Executivo, ouvidos os Ministérios afins, a prioridade e a destinação dos recursos resgatados do FS para as finalidades estabelecidas.

No entanto, não houve ato do Poder Executivo no sentido de designar os integrantes do CGFFS e do CDFS e, por consequência, não foi emitida regulamentação complementar para o funcionamento do Fundo. Em contrapartida, foi editada portaria sem número, em dezembro de 2014, que designa o Coordenador-Geral de Programação Financeira da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) como Ordenador de Despesas do FS e a Coordenadora de Suporte de Programação Financeira da STN como Gestora Financeira do Fundo.

Apesar disso, o Fundo não se tornou operacional, como disposto pelo Ministério da Economia e pela Casa Civil da Presidência da República em respostas a solicitações de informações realizadas por meio da Lei de Acesso à Informação, a exemplo dos pedidos de informação nº 00077.000117/2018-37, de 19/01/2018, 48003.008207/2022-42, de 17/08/2022, disponíveis para consulta pública, no portal Acesso à Informação, do Governo Federal.

Assim, apesar do esforço empreendido à época para a criação do Fundo Social, com atuação da Presidência da República e do Congresso Nacional, composto por representantes eleitos do povo, passados mais de onze anos da Lei nº 12.351/2010, não houve o implemento das ações básicas e essenciais para a operacionalização do Fundo. Os impactos são destacados na análise dos fatores de *accountability*, a seguir.

6.2.1. Dimensão Interna

A dimensão interna avalia características relativas à estrutura, à organização da instituição avaliada, considerando os seguintes fatores: transparência, *accountable* e disciplinamento.

A transparência é um conceito mais amplo que a publicidade, como indicado por Corbary (2004) e Platt Neto, Cruz, Esslin e Esslin, L. (2007). No ambiente brasileiro, há regramentos que indicam a obrigatoriedade da apresentação de

informações, a exemplo dos comandos indicados pela LAI e do disposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2020, a qual estabelece que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, além de prever que a transparência deve ser assegurada mediante liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público.

Assim, transparência envolve a expectativa de haver informação sobre o Fundo Social disponibilizada, inclusive, em portais eletrônicos, de forma tempestiva e com conteúdo amplo, permitindo visualizar os recursos acumulados, os investimentos efetuados e a destinação dos valores, identificação dos gestores e suas prestações de contas, normas complementares e regulamentos do Fundo.

No tocante às normas específicas do Fundo Social, a Lei 12.351/2010, que o criou, não faz menção à transparência ou à divulgação de informações. Há obrigatoriedade de elaboração de demonstrativos contábeis, de acordo com a legislação vigente e conforme estabelecido no seu estatuto (art. 56, §6º), que ainda não foi editado. As demonstrações contábeis e os resultados das aplicações devem ser elaborados e apurados semestralmente, nos termos previstos pelo órgão central de contabilidade (art. 59), ao passo que o Poder Executivo deve encaminhar trimestralmente ao Congresso Nacional relatório de desempenho do FS, conforme disposto em regulamento do Fundo (art. 60), também não editado. Dessa forma, a norma específica do FS não prevê a apresentação de informações à sociedade sobre os recursos do Fundo Social. Além disso, embora preveja elaboração de informações, relatórios e envio de informações ao Congresso Nacional, não houve a regulamentação e, em consequência, tais comandos não estão sendo cumpridos, mesmo após mais de onze anos da criação do FS.

De forma complementar, foi realizado levantamento de informações nas Prestações de Contas Anuais da Presidência da República e em Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO), considerando o período de 2010 a 2021, além de consulta ao Portal da Transparência, página de divulgação de informações do Governo Federal.

Como resultado, as Prestações de Contas Anuais da Presidência da República não apresentam detalhamento do Fundo Social a cada ano. Em momentos pontuais, há informação de utilização do Fundo como fonte de recursos para Educação Pública

e Saúde, nos exercícios de 2014 e 2015, com Restos a Pagar nos exercícios de 2016 e 2017.

Em 2021, há o indicativo de utilização do Fundo Social para amortização de dívida pública por meio de desvinculação de recursos, no valor de R\$ 49.264 milhões, correspondendo ao saldo que existia em 31/12/2020. De acordo com o orçamento atualizado da União do ano de 2020, a receita total foi de R\$ 3.577.146,7 milhões, de forma que o saldo utilizado do FS corresponderia a 1,38% do total de receita da União no ano de 2020, não obstante representasse o fundo com maior disponibilidade de recurso, entre os valores utilizados pela União por meio de desvinculação. De acordo com a Prestação de Contas Anual da Presidência da República de 2021, ao final desse ano, o FS contava com R\$ 17.485 milhões, representando uma redução de 64,51% de 2020 para 2021.

No tocante aos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO) divulgados pela STN, houve informação de valor do FS nos exercícios de 2012 a 2014, em tabelas que demonstravam despesas da União por unidade orçamentária e/ou por fonte de recursos. Nos exercícios de 2020 e 2021, houve apenas menção ao fato de haver recursos da fonte 8 Fundo Social, incluídas no total de “Outras despesas” informado no Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, mas não é possível identificar o valor.

Na página de Tesouro Transparente, há área para transparência sobre Fundos Federais, destinada a apresentar “as principais informações de Fundos Federais ativos e inativos como o FCVS, PIS-PASEP e Fundo Soberano” (BRASIL, 2022), com informações sobre diversos fundos, inclusive a Política de Investimentos do Fundo Soberano do Brasil (FSB), de 28 de junho de 2013, e Relatório de Gestão, de 10 de dezembro de 2019. Convém destacar que o FSB foi instituído pela Lei nº 11.887, de 24 de dezembro de 2008, vinculado ao Ministério da Fazenda, com as finalidades de promover investimentos em ativos no Brasil e no exterior, formar poupança pública, mitigar os efeitos dos ciclos econômicos e fomentar projetos de interesse estratégico do País localizados no exterior. Embora tenha sido extinto pela Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, foi regulamentado e entrou em operação. Em contraposição, não há qualquer menção ao Fundo Social.

Diante da situação, foi encaminhado pedido nº 03005.480043/2022-29, por meio da LAI, ao Ministério da Economia (ME), com o objetivo de obter informações sobre o Fundo Social, uma vez que a Secretaria do Tesouro Nacional se subordina

ao ME e que este Ministério agregou as atribuições de outros ministérios, incluindo o Ministério da Fazenda e o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, cujos Ministros deveriam compor, com outros membros, o CGFFS, como resultado de reorganização dos órgãos do Poder Executivo realizada pela Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019.

Em resposta, o Ministério da Economia informou, em 27/10/2022, o encaminhamento da demanda para a Presidência da República, por se tratar de fundo vinculado àquele órgão, nos termos do art. 47 da Lei nº 12.351/2010. Quanto à Portaria de 2014 que designava Ordenador de Despesa e Gestor Financeiro, a Secretaria do Tesouro Nacional informou que a mesma foi revogada pela Portaria nº 150, de 21 de fevereiro de 2017.

A Portaria citada apenas revoga a anterior, indicada como Portaria nº 694, de 10 de dezembro de 2014. Não há designação de novos agentes. Após 2017, não houve menção ao Fundo Social nas Prestações de Contas Anuais da Presidência da República, salvo em 2021, quando ocorreu a desvinculação de recursos do FS, que foram utilizados para pagamento da dívida pública, conforme previsto na Emenda Constitucional nº 109/2021 (BRASIL, 2021), que desvincula parcialmente o superávit financeiro de fundos públicos, permitindo a destinação de superávit financeiro apurado ao final de cada exercício para amortização da dívida pública federal.

Por fim, ao consultar o Portal da Transparência, não há informação sobre execução da despesa por órgão, apesar de haver cadastramento de órgão “Fundo Social/FS”, unidade gestora subordinada à Presidência da República, mesmo ao verificar os exercícios de 2014 a 2017, quando houve menção nas Prestações de Contas Anuais da Presidência da República indicando execução orçamentária por meio do FS.

Adicionalmente, foi realizado levantamento de pedidos de acesso à informação, pela LAI, no Portal Acesso à Informação do Governo Federal, identificando mais de 200 consultas contendo o termo “Fundo Social”. Em diferentes momentos, há pedido de informação sobre dados básicos, como o saldo acumulado do Fundo Social, destinação dos recursos, a constituição do CGFFS e do CDFS, a exemplo dos Pedidos nº 48023.002094/2022-33, 03005.129948/2021-27, 48700.000753/2020-14, 16853.002338/2019-13, 03950.002461/2018-11, 48700.003887/2016-01, 16853.005624/2016-98. Em síntese, o FS não foi operacionalizado, pois não houve ato do Poder Executivo para a composição do CGFFS e do CGFS; não há

detalhamento sobre o orçamento executado; há direcionamento para informações dos valores de participações governamentais relacionados ao Fundo Social, por meio de dados da ANP, mas não há informação sobre o detalhamento de valor entre as diferentes origens de recursos para o FS; e informações para apresentar demandas à Presidência da República, que é responsável pelo Fundo, nos termos da Lei nº 12.351/2010.

Como resultado de verificação da transparência, foi verificado que há demanda por informações, mas não há dados básicos em transparência ativa, apenas dados esparsos em diferentes páginas do Governo Federal ou acessíveis pela disponibilidade de pedidos de informação anteriores com base na LAI. Não é possível visualizar o acúmulo de recursos no FS ao longo do tempo com detalhamento por origem, assim como não se verifica a destinação dos valores, definição de metas, resultados obtidos, gestores responsáveis pelo FS e prestações de contas.

Seguindo a análise por fatores, é considerada *accountable* a instituição cuja estrutura favoreça a conformidade e o atingimento de resultados. Dessa forma, a expectativa é a existência de norma que indique as diretrizes de atuação do FS, estabeleça a atuação por metas e resultados.

A Lei nº 12.351/2010 prevê a elaboração de demonstrações contábeis e levantamento dos resultados das aplicações do FS semestralmente, e de relatório de desempenho trimestral, este para encaminhamento ao Congresso Nacional. Além disso, a destinação de recursos para os programas e projetos definidos como prioritários pelo CDFS é condicionada à prévia fixação de metas, prazo de execução e planos de avaliação, em coerência com as disposições estabelecidas no PPA.

De outra parte, a Lei estabelece que a política de investimentos do FS será definida pelo Comitê de Gestão Financeira do Fundo Social (CGFFS), com o objetivo de buscar a rentabilidade, a segurança e a liquidez das aplicações e assegurar sua sustentabilidade econômica e financeira para o cumprimento das finalidades. Deve ser operacionalizada por meio de investimentos e aplicações do FS destinados preferencialmente a ativos no exterior, com a finalidade de mitigar a volatilidade de renda e de preços na economia nacional.

Como resultado, é possível visualizar uma estrutura normativa que prevê a existência de um parâmetro definido para a atuação (conformidade) e deve ser voltada para o atingimento de resultados. No entanto, não houve a edição de ato do Poder Executivo destinado à criação das estruturas necessárias ao funcionamento do Fundo

Social, pois não foram constituídos o CGFFS e o CDFS e, por consequência, não houve a edição da Política de Investimentos e demais normas complementares relacionadas ao FS.

Assim, embora a estrutura normativa tenha características *accountable*, não há efetividade, de forma que o FS não é *accountable*.

Por fim, o disciplinamento corresponde à estruturação de forma que possibilite a avaliação da instituição de forma corrente e a possibilidade de ser sancionada de forma positiva ou negativa. Assim, a expectativa é de existir um conjunto normativo que preveja a cultura de avaliação com mecanismos de sanção associados, tanto positivos quanto negativos.

A Lei nº 12.351/2010 prevê a atuação por colegiados (CDFS e CGFFS), que devem ter representantes de órgãos do governo federal, o que atribui caráter multidisciplinar, mas não há previsão de sanção ou outras possibilidades de alcance dos gestores. Embora haja indicativo sobre a necessidade de definição de metas e apuração de resultados, como indicado anteriormente, não houve regulamentação complementar e, por consequência, não existem mecanismos até o presente momento que indiquem a existência de uma cultura de avaliação e sanção, de forma que não são atendidos os requisitos do disciplinamento.

A seguir, a síntese da análise dos fatores relativos à dimensão interna da análise multifatorial de *accountability*, considerando como base de análise a Lei nº 12.351/2010 e a Lei nº 12.527/2011, com indicação do critério de análise e da situação verificada.

Quadro 3 – Análise da *accountability*: dimensão interna

Quesito analisado	Critério	Situação verificada
TRANSPARÊNCIA - Disponibilização de informações e a sua devida motivação	Existência de informações em transparência ativa e de prestação de contas periódica.	Não há divulgação de informações. Não há prestação de contas.
ACCOUNTABLE - Estrutura da instituição que favoreça a conformidade e o atingimento de resultados	Divulgação de diretrizes de atuação da instituição, metas e resultados.	A ausência de designação de agentes resultou em não operacionalização do FS. Normas de funcionamento não elaboradas. Não há metas definidas ou resultados alcançados.

DISCIPLINAMENTO - Estrutura da instituição que possibilite a ela ser avaliada de forma corrente e sancionada positiva e negativamente	Existência de mecanismos de avaliação e possibilidade de alcance dos gestores.	Há previsão de apresentação de relatório de desempenho ao Congresso Nacional, carente de regulamentação, e não indica mecanismo de avaliação ou sanção.
--	--	---

Fonte: Elaborado pela autora.

A partir da síntese da análise, indicada no Quadro 3, é possível visualizar que o Fundo Social não dispõe de transparência, não é *accountable* e não apresenta características relacionadas ao disciplinamento, especialmente como consequência da inexistência de agentes nomeados para atuar e editar normas complementares para operacionalizar o Fundo Social, uma vez que não houve ato do Poder executivo para designar os componentes do CGFFS e do CDFS.

6.2.2. Dimensão Externa

A dimensão externa identifica o sistema de *accountability* ao qual a instituição analisada é submetida, de forma que não se restringe às normas internas. Conjuga a verificação da ótica horizontal, vertical e a sinergia.

A ótica horizontal verifica a existência de órgãos capacitados para a atividade de avaliação, a existência de uma rede de agências com poder legal de supervisão e sanção.

A Lei nº 12.351/2010 menciona o Congresso Nacional, determinando que o Poder Executivo encaminhe, trimestralmente, relatório de desempenho do FS, conforme disposto em regulamento do Fundo Social, ainda não emitido. Indica, ainda, que ato do Poder Executivo definirá as regras de supervisão do FS, sem prejuízo da fiscalização dos entes competentes. Não houve a edição das regras de supervisão.

No entanto, embora as ações previstas na norma específica não tenham sido implementadas, a estrutura normativa brasileira prevê a existência de instituições voltadas para o controle, com diferentes estruturas e finalidades, as quais podem atuar sobre o Fundo Social, uma vez que envolve a gestão de recursos públicos, estando a vinculado à Presidência da República.

Na própria estrutura do Poder Executivo, a Controladoria-Geral da União é o órgão central do sistema de controle interno. No entanto, a atividade de controle interno sobre a Casa Civil é realizada por órgão setorial que integra a estrutura da

própria Casa Civil da Presidência da República, a Secretaria de Controle Interno da Presidência da República (CIS/PR), que se sujeita à orientação normativa e à supervisão técnica do órgão central do Sistema, sem prejuízo da subordinação ao órgão a cuja estrutura administrativa estiverem integrados. Dessa forma, a Presidência da República, responsável pelo Fundo Social, é objeto de controle interno pela CIS/PR, enquanto o recurso do Fundo Social pode ser objeto de auditoria pela Controladoria-Geral da União.

Foi realizado levantamento das auditorias realizadas pela CIS/PR, em 27/10/2022, no intuito de verificar se há menção ao Fundo Social. A Secretaria-Executiva da Casa Civil da Presidência da República foi auditada em relação aos exercícios de 2011, 2017 e 2018, mas não houve nenhuma menção.

Anteriormente, em 29/09/2022, foi realizado o mesmo levantamento em relatórios emitidos pela CGU considerando o termo “fundo social”, o que resultou em 22 documentos. Em apenas um dos casos havia efetivamente o termo “fundo social”, no entanto referente ao Fundo Social gerido pelo BNDES, anterior à criação do Fundo Social do Pré-Sal, de forma que não há registro de atuação da CGU no tocante ao FS.

Seguindo adiante, o art. 44 da CF/88 estabelece que o Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Entre as atribuições, compete-lhe julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo (art. 49, IX), além de fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo (art. 49, X). Adicionalmente, o art. 71 da CF/88 estabelece que o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União.

Em relação ao Congresso Nacional, foi verificada a existência de julgamento das contas do Presidente da República no período de 2010 a 2021¹. Os processos são compostos pela Prestação de Contas Anual apresentada pela Presidência da República, Parecer Prévio emitido pelo TCU, Parecer da Comissão Mista Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), posicionamento da Primeira Casa, posicionamento da Segunda Casa e Decisão. Em relação aos anos de 2010 a 2013, há indicação da existência de Projeto de Decreto Legislativo aguardando

¹ As informações sobre o julgamento das Contas da Presidência pelo Congresso Nacional estão disponíveis em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-orcamentarias/contas-da-presidencia>.

despacho na Mesa do Congresso Nacional, sem disponibilização do documento, enquanto os exercícios de 2014 a 2021 possuem apenas a prestação de contas e o parecer prévio emitido pelo TCU. Assim, não há posicionamento do Congresso Nacional a respeito das contas anuais apresentadas pela Presidência da República no período.

O Tribunal de Contas da União (TCU) tem, entre suas competências, nos termos do art. 71 da CF/88, a atribuição de julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público, de forma que pode atuar sobre o Fundo Social.

Foi realizado levantamento realizado em 18/09/2022, utilizando a Pesquisa Integrada do Portal TCU², considerando os termos “fundo social” e “pré-sal”, selecionando “Acórdão”, o que resultou em 19 acórdãos, todos emitidos pelo Plenário, entre 2010 e 2022. Como resultado, foi possível verificar que há menção ao Fundo Social em trabalhos realizados pelo TCU, mas não há uma atividade específica sobre o Fundo, salvo levantamento com o objetivo de conhecer a organização e o funcionamento de fundos públicos infraconstitucionais que compõem o Orçamento-Geral da União, que listou características de diversos fundos e, no tocante ao FS, registrou que a gestão é realizada pelo CDFS, mas a regulamentação ainda não ocorreu, “levando à não-implementação dos recursos que deveriam servir à realização de direitos não são adequadamente utilizados em benefício da sociedade” (BRASIL, 2021a), objeto do Acórdão nº 1.494/2021 – Plenário, que finalizou indicando que seria enviada proposta para avaliar a conveniência e a oportunidade de elaborar estratégia de atuação do TCU no controle dos fundos públicos, tendo em vista a materialidade, a relevância e que os órgãos vinculadores dos fundos estão dispersos por toda a Administração Pública.

Adicionalmente, houve uma consulta ao TCU sobre a natureza da vinculação da fonte de recursos 42, intitulada de "Compensações Financeiras pela Produção de Petróleo, Gás Natural e Outros Hidrocarbonetos Fluidos", com vistas à desvinculação de recursos existentes em fundos públicos. Foi objeto do Acórdão nº 2.027/2019 -

² A Pesquisa Integrada do Portal TCU pode ser consultada em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/>.

Plenário, que concluiu não ser não aplicável a desvinculação de receitas aos recursos vinculados a fundos especiais, que é o caso do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) e do Fundo Social (FS), a menos que a lei criadora desse tipo de fundo autorize a transferência de superávit financeiro ao Tesouro Nacional. Cabe destacar que tal restrição foi flexibilizada, mais recentemente, pela EC 109/2021, que possibilita a destinação de superávit financeiro das fontes de recursos dos fundos públicos do Poder Executivo, apurados ao final de cada exercício, para amortização da dívida pública do respectivo ente, por dois exercícios a partir de sua promulgação.

Em relação às prestações de contas anuais pela Presidência da República, foram verificados os Pareceres Prévios emitidos pelo TCU³, referente aos exercícios de 2010 a 2021, com o objetivo de verificar se há menção em relação ao Fundo Social. Como resultado, somente houve menção nos exercícios de 2012, 2018, 2020 e 2021, de forma descritiva. Especificamente em 2021, há menção à utilização de recursos do Fundo Social para pagamento da dívida pública. Assim, não há registro de atuação da Corte de Contas relativos à análise do Fundo Social.

No âmbito do Poder Judiciário, pode haver atuação, se o órgão competente for instado pelo interessado, visto que, nos termos do inciso XXXV, art. 5º, da CF/88, a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.

Outra possível agência a atuar no tema é o Ministério Público (MP), instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, que tem a incumbência de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, como previsto pelo art. 127 da CF/88.

Não houve pesquisa de atuação envolvendo o Poder Judiciário e o Ministério Público da União nas páginas específicas dos referidos órgãos, em virtude da ramificação de tais instituições.

Em relação à possibilidade de sanção, a estrutura do sistema de controle interno apenas emite recomendações e o Ministério Público apresenta demandas ao Poder Judiciário, podendo também celebrar acordos para aprimoramento da conduta, portanto não possuem poder de sanção típico no âmbito de suas atribuições institucionais. Já o TCU e o Poder Judiciário podem alcançar os responsáveis,

³ A atuação do TCU sobre as prestações de contas anuais da Presidência da República podem ser consultadas em: <https://portal.tcu.gov.br/contas-e-fiscalizacao/contas-do-presidente-da-republica/>.

inclusive com impacto financeiro. Para a sanção positiva, no entanto, não foram indicados mecanismos, como premiação financeira, reconhecimento público ou prorrogação de permanência dos agentes à frente da atividade.

Como resultado, foi verificado que, embora não tenha sido regulamentada a forma de fiscalização do FS, há rede de agências com competência para atuação sobre o Fundo, embora não tenham sido localizadas evidências da realização de ações de controle, análise, avaliação ou julgamento que envolvam o Fundo. Considerando a falta de regulamentação complementar e de mecanismos de sanção positiva, foi considerado como parcial o atendimento à *accountability* horizontal.

Em outra vertente, a dimensão vertical de *accountability* considera a existência de possibilidade legal e institucional de interação da população com as ações da organização controlada, de forma que a expectativa é da existência de normas ou práticas voltadas para o incentivo à participação popular, com a inserção de membros da sociedade em instâncias deliberativas ou de controle, além de comandos para o controle social. São indicativos também, a existência de entidades da sociedade civil voltadas para o acompanhamento do tema e a atuação da imprensa.

A Lei nº 12.351/2010 não faz menção aos termos “participação popular”, “sociedade” ou “controle social”. No entanto, o Projeto de Lei nº 5.940/2009, que lhe deu origem, previa no parágrafo primeiro do art. 12 que o CDFS contaria com a participação de representantes da sociedade civil e da administração pública federal e teria sua composição, competência e funcionamento estabelecidos em ato do Poder Executivo. A redação aprovada indica apenas que a composição, as competências e o funcionamento do CDFS serão estabelecidos em ato do Poder Executivo, cabendo destacar que não foi realizada a regulamentação.

Assim, a legislação específica não prevê mecanismo de interação da população com o Fundo Social, como a formação de conselhos com a participação popular ou canal de comunicação do FS.

A legislação brasileira, no entanto, prevê dispositivos para a aproximação da população, individualmente ou como sociedade civil organizada, em relação a instituições públicas. O parágrafo segundo do inciso IV do art. 74 da CF/88 estabelece que qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União. Na forma do Regimento Interno do TCU (BRASIL, 2011a), deve haver identificação do denunciante, que não se sujeitará a nenhuma sanção

administrativa, cível ou penal em decorrência da denúncia, salvo em caso de comprovada má-fé. O processo de denúncia, por sua vez, deve ter tratamento sigiloso até decisão definitiva sobre a matéria.

A LAI (BRASIL, 2011), por sua vez, estabelece no art. 10 que qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades referidos no art. 1º desta Lei, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida.

É possível apresentar solicitações de informação, bem como apresentar denúncia, por meio da plataforma Fala.BR⁴, que é vinculada ao Portal Acesso à Informação do Governo Federal. Entre as possibilidades, há a sugestão, a solicitação, a reclamação e a denúncia, que são formas de aproximação entre a sociedade e os órgãos responsáveis por dar resposta às demandas apresentadas. As demandas podem ser registradas de forma anônima, ampliando as possibilidades de interação entre a sociedade e o Poder Público.

Em pesquisa realizada por meio de página de busca (Google), no dia 28/10/2022, utilizando os termos “fundo social” e “pré-sal”, há 31.800 resultados. As primeiras 19 informações são distribuídas de forma equilibrada entre divulgação por órgãos do Governo (21,05%); divulgação por sindicato, associação profissional ou partido político (26,32%), imprensa (26,32%) e pesquisa acadêmica (26,32%). Duas pesquisas científicas não possuíam datas. Os demais itens estavam dispersos, sendo relativos ao período de 2010 a 2022.

Por fim, não foram identificadas instituições da sociedade civil voltadas para o acompanhamento do Fundo Social, nem mecanismos que fomentem a participação social especificamente no tocante ao FS.

Assim, no tocante à *accountability* vertical, a legislação específica não apresenta possibilidade de interação da população, mas a legislação brasileira prevê hipóteses de aproximação da Administração Pública com partes interessadas. No entanto, a falta de operacionalização do Fundo prejudica a obtenção de informações, resultando em atendimento apenas parcial ao requisito.

⁴ Fala.Br é Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação. Possibilita a apresentação de diferentes demandas: acesso à informação, denúncia, elogio, reclamação, simplifique, solicitação e sugestão. No caso de pedidos de informação, há integração com o Portal Acesso à Informação do Governo Federal. Disponível em: <https://falabr.cgu.gov.br/publico/Manifestacao/SelecionarTipoManifestacao.aspx?ReturnUrl=%2f>.

Por fim, a sinergia corresponde à interação entre as dimensões horizontal e vertical, possibilitando a circulação de informações. Assim, a expectativa é de identificar a atuação de instituições formais a partir de demanda da sociedade em geral, de forma a retroalimentar o sistema e propiciar o seu aprimoramento.

No caso do Fundo Social, foi possível observar, a partir da análise dos outros fatores, que não foram estabelecidos mecanismos específicos de interação do FS com partes interessadas externas à Administração Pública. Convém considerar que a falta de informações verificada na análise da transparência pode dificultar a atuação sobre o tema por parte de pesquisadores, da sociedade civil e mesmo da imprensa.

Considerando registros de pedidos de acesso à informação, há demandas apresentadas a diversas instituições formais, incluindo a Presidência da República, o Ministério da Economia, o Ministério de Minas e Energia (MME) e a Agência Nacional do Petróleo, Gás e Biocombustíveis. Uma demanda de informação pode indicar falha na transparência ativa, mas também a falta de procedimentos e a falha em processos internos, a exemplo da não designação de agentes para compor o CGFFS e o CDFS. No entanto, apesar de diversos registros, não houve a identificação de ações para operacionalizar o Fundo Social ou o fomento para a realização de ações de controle.

Não foram identificadas atuações de órgãos de controle interno ou externo com o objetivo de avaliar, auditar ou fiscalizar o Fundo Social.

Dessa forma, é possível concluir que não há incentivo à sinergia nas normas específicas sobre o Fundo Social, embora existam possibilidades previstas na legislação brasileira para a aproximação entre instituições e sociedade. No entanto, a ausência de transparência pode prejudicar a efetivação de *accountability* vertical e, por consequência, a sinergia entre a população e as instituições formais. Como resultado, há apenas atendimento parcial da sinergia, por requerer aperfeiçoamentos no sentido de o sistema de controle ou o arcabouço normativo viabilizarem a interação da população, diretamente ou mediada por órgãos específicos, na garantia de seus direitos.

A seguir, a síntese da análise dos fatores relativos à dimensão externa, considerando como base de análise a Lei 12.351/2010 e o levantamento de informações disponíveis em transparência ativa, com indicação do critério de análise e da situação verificada.

Quadro 4 – Análise da *accountability*: dimensão externa

Quesito analisado	Critério	Situação verificada
HORIZONTAL - Existência de uma rede de agências com poder legal de supervisão e sanção	Existência de uma rede de agências capacitada, com atuação sobre o FS, e mecanismos de sanção.	Fiscalização prevista na norma específica não foi regulamentada. Legislação geral brasileira prevê agências e atuação, além de possibilidade de sanção negativa por parte delas. Faltam mecanismos de sanção positiva.
VERTICAL - Possibilidade legal e institucional de interação da população com as ações da organização controlada	Identificação de normas ou práticas voltadas para o incentivo à participação popular, presença de membros da sociedade em instâncias deliberativas, atuação de entidades da sociedade civil e controle social.	Exclusão da previsão de participação de representantes da sociedade civil, prevista no Projeto de Lei. Há instrumentos para interação na legislação brasileira, porém prejudicados pela falta de operacionalização do FS. Não identificação de entidades da sociedade civil.
SINERGIA - Interação entre as dimensões horizontais e verticais, possibilitando a circulação de informações	Previsão e atuação de instituições formais a partir de demanda da sociedade em geral, de forma a retroalimentar o sistema e propiciar o seu aprimoramento.	Ausência de operacionalização do FS, apesar de pedidos de acesso à informação. Potencial impacto na atuação de partes interessadas. Ausência de melhorias decorrentes de pedidos de acesso à informação.

Fonte: Elaborado pela autora.

A partir do levantamento e da síntese apresentada no Quadro 4, é possível visualizar um atendimento parcial nos fatores relativos à dimensão externa, fragilizado pela ausência de previsão ou de normatização de mecanismos do *accountability* em norma específica e de operacionalização do Fundo Social. Ainda assim, há mecanismos para *accountability* horizontal em decorrência da existência de instituições brasileiras voltadas para o controle, a defesa de interesses sociais e individuais indisponíveis e o julgamento de conflitos. Em termos de *accountability* vertical, a legislação brasileira possui instrumentos para a apresentação de manifestações por partes interessadas, mas a ausência de transparência conduz à apresentação de demandas por informações básicas. Por fim, há prejuízo à sinergia, em virtude da não identificação de atuação das instituições formais sobre o Fundo Social ou da implementação das ações básicas para a operacionalização do FS, apesar da sinalização em diversos momentos sobre a não regulamentação.

6.3. Resultados

A partir dos levantamentos realizados, foi possível verificar que há destinação de valores ao Fundo Social, no entanto não há portal que centralize as informações referentes ao Fundo, de modo a permitir a consulta de informações básicas, como: os demonstrativos contábeis; os relatórios de desempenho; os responsáveis designados para a gestão; e a movimentação de recursos, contendo identificação do ingresso de valor, com detalhamento por origem, e a destinação de valores do FS, que permitiria visualizar as áreas favorecidas e as políticas públicas relacionadas.

Apesar de o FS ter sido criado ao final do ano de 2010, não houve a emissão de ato do Poder Executivo para designar os componentes do Comitê de Gestão Financeira do Fundo Social (CGFFS) e do Conselho Deliberativo do Fundo Social (CDFS), o que resultou na não operacionalização do Fundo e na falta de regulamentação de diversos comandos previstos na Lei nº 12.351/2010.

A partir da análise multifatorial de *accountability* foi possível visualizar a estrutura normativa do Fundo Social e identificar a relação do FS com outros órgãos e a sociedade em geral.

Ao observar a dimensão interna da *accountability*, foi verificado o não atendimento às características de transparência, *accountable* e disciplinamento, pois não há divulgação de informações sobre o FS em transparência ativa, nem prestação de contas. As falhas identificadas em transparência se relacionam à falha em *accountable*, pois não houve a operacionalização do Fundo por falta de ato do Poder Executivo para designação dos componentes do CGFFS e do CDFS e, como consequência, as normas de funcionamento não foram elaboradas, situação que também impactou para a ausência de metas ou informação sobre resultados alcançados. Por fim, a norma específica prevê a apresentação de relatório de desempenho ao Congresso Nacional, item que permanece carente de regulamentação, e não há indicação de mecanismo de avaliação e de sanção, resultando em não atendimento à característica do disciplinamento, visto que a estrutura do Fundo não possibilita avaliação de forma corrente, nem a aplicação de sanções positivas ou negativas.

Pelo exposto, a estrutura do Fundo Social não apresenta características de *accountability*, conforme conceituado por Schedler (1999), uma vez que não há mecanismos de *enforcement*, que submeteria o agente à possibilidade de alcance, de

aplicação de sanção; nem *answerability*, que envolve a obrigatoriedade de transparência e de justificar os atos, as decisões implementadas. Não há monitoramento, justificação e alcance. Em contrapartida, apresenta características de *accountability* horizontal, como disposto por O'Donnell (1998), dada a existência de agências estatais que tem o direito e o poder legal, estando capacitadas para realizar ações, no entanto sem evidências de atuação sobre o Fundo. Quanto à *accountability* vertical, os diversos pedidos de acesso à informação indicam a existência de estrutura que possibilita aos indivíduos, ou mesmo à sociedade civil organizada, propor ações em relação às instituições, embora não tenha gerado sinergia para o aprimoramento do próprio Fundo.

Em interação com pesquisa anterior, o Fundo Social ainda não alcança a legitimidade, na visão de Benvido (2012), visto que não ocorreu a inclusão do outro, por intermédio de maior participação efetiva da população ou de uma aplicação dos recursos com vistas à inclusão social.

Silva (2015) ressaltou a atuação estatal contrária ao objetivo de geração de poupança intergeracional, quando editou a lei que destina 50% de recursos do FS para gastos com saúde e educação, referenciando a Lei nº 12.858/2013, que destina para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural. Resposta ao pedido de acesso à informação sob nº 03005.129948/2021-27 apresentou lista de recursos destinados ao Ministério da Educação com Fonte 108 - Fundo Social - Parcela Destinada à Educação Pública e à Saúde, a partir de 2014. No entanto, a ausência de dados em transparência ativa impossibilita verificar se os valores transitaram pelo Fundo Social e os efeitos decorrentes da destinação de recursos, como as políticas públicas relacionadas, metas e resultados.

A situação indicada se relaciona com a conclusão de Machado (2019), que destacou prejuízo à verificação da execução orçamentária dos valores do Fundo que, na prática, não promove o desenvolvimento social e regional e o combate à pobreza. O autor afirmou que o Pré-Sal não pode ser visto como um bem da coletividade, haja vista que, como consequência da não implementação do FS, os recursos que deveriam servir à realização de direitos não são adequadamente utilizados em benefício da sociedade.

Por fim, os resultados da presente pesquisa se relacionam com o estudo de Machado e Silveira (2021). Os autores concluíram que o Fundo Social, como

prescrição normativa, realiza a ideia de desenvolvimento e é compatível com a noção de desenvolvimento sustentável, ao promover educação, saúde e justiça social. No entanto, a falta de regulamentação dos órgãos previstos para gerir o Fundo Social compromete a possibilidade de concretização do direito ao desenvolvimento por intermédio da distribuição dos benefícios derivados da extração de petróleo no Brasil.

Convém destacar que, apesar da falta de regulamentação do Fundo Social ter inviabilizado a operacionalização e a destinação de recursos nos termos previstos pela Lei nº 12.351/2010, houve a utilização de R\$ 49.264 milhões do FS, em 2021, como resultado de Emenda Constitucional que autorizou a desvinculação de receita.

7. Conclusão

A presente pesquisa teve o objetivo de avaliar o Fundo Social do Pré-Sal, pautada pela implementação de políticas públicas, existência de transparência e de atuação do controle social, buscando responder em que medida a estrutura de *accountability* do FS é razoável frente a paradigmas cientificamente aceitos.

A avaliação foi realizada a partir do modelo de análise multifatorial de *accountability* desenvolvido por Braga, em Bliacheriene, Lucena, Braga e Oliveira Junior (2016), que propõe a análise a partir de duas dimensões complementares, conduzidas por diferentes atores e, a partir da visão de rede, levando à verificação por meio da análise de múltiplos fatores que, em conjunto, possibilitam identificar a estrutura da instituição pesquisada e sua forma de atuação, verificar o seu relacionamento com outras instituições formais e com a sociedade, além de avaliar se há interação que promova o aprimoramento da própria instituição analisada.

Como resultado, foi verificado não haver atendimento a características de transparência, *accountable* e disciplinamento, ao passo que há atendimento parcial nos casos de *accountability* horizontal e vertical e não foi evidenciada a existência de sinergia.

Em decorrência das fragilidades identificadas, a presente pesquisa conclui não ser razoável a atual estrutura de *accountability* do Fundo Social, frente a paradigmas cientificamente aceitos, uma vez que o FS não foi operacionalizado, diversos comandos da lei de criação não foram implementados e não há divulgação de informações básicas sobre o fundo.

De forma relacionada com a falta da transparência, não há informação sobre implemento de políticas públicas a partir do emprego de recursos do Fundo Social, nem mecanismos de controle social.

Considerando as fragilidades identificadas na dimensão interna, há ações que podem ser adotadas para aprimoramento do FS e o implemento de uma estrutura de *accountability* razoável diante de paradigmas cientificamente aceitos.

Inicialmente, é indispensável adotar ações para realizar a divulgação de dados sobre o Fundo Social, uma vez que há movimentação de recursos, de forma a prover transparência, inclusive no tocante à destinação de valor para pagamento de dívida pública, em 2021. Uma possibilidade é a utilização do Portal Tesouro Transparente, que já divulga informações sobre fundos federais.

Ato contínuo, iniciar a operacionalização do FS por meio da emissão de ato, pela Presidência da República, para a definição de competências e a composição do CGFFS e do CDFS, bem como a designação dos seus componentes, em atenção à Lei de criação do Fundo Social. Alternativamente, pode haver atuação no sentido de promover as alterações normativas necessárias em caso de opção pela extinção do fundo, situação em que deve haver a justificção do ato e não isenta a necessidade de prover transparência sobre os recursos já recebidos e sua destinação.

Com a operacionalização do fundo, editar as normas complementares, estabelecer mecanismos de sanção e de incentivo à participação popular e ao controle social.

Quanto à dimensão externa, foi verificado que a legislação brasileira prevê diversos mecanismos voltados para à *accountability* nas dimensões horizontal e vertical, além da sinergia, que, no entanto, foram obstaculizados pelas falhas observadas na dimensão interna. Então, a sugestão de aprimoramento seria no sentido de regulamentar a forma de fiscalização do FS, como indicado pela Lei, além de implementar as medidas relativas à dimensão interna, de forma a promover a transparência de informações, estabelecer atuação voltada para resultados, promover a cultura da autoavaliação com mecanismos de sanção e, em especial, estimular a participação popular e o controle social.

8. Referências

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO (ANP). **Especial ANP 20 Anos**. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/especial-anp-20-anos>. Acesso em 16 abr. 2022.

_____. **Painel Dinâmico SDP**. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMjk1ZDA3YmUtZjc5ZC00NjIzLWVhY2QtMWZkODAxOGJiMGFjIiwidCI6IjQ0OTlmNGZmLTI0YTUyYtNGI0Mi1iN2VmLTEyNGFmY2FkYzIxMyJ9>. Acesso em 07 set. 2022.

_____. **Participações Governamentais**. Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/royalties-e-outras-participacoes/participacoes-governamentais-consolidadas>. Acesso em 28 out. 2022.

AMARAL, Marcelo Santos; PINHO, Jose Antonio Gomes de. Sociedade da Informação e Democracia: procurando a accountability em portais municipais da Bahia. In: XXXII Encontro da ANPAD, 2008, Rio de Janeiro. **Anais...**, ANPAD, 2008.

BARBI, Fernando Carvalhaes; SILVA, Ana Pinto da. O petróleo do pré-sal: os desafios e as possibilidades de uma nova política industrial no Brasil. **Pesquisa & Debate**, v. 19, n. 2 (34), p. 255-271, 2008.

BENVIDO, Juliano Zaiden. Fundo Social do pré-sal: entre a promessa e o desafio da inclusão do outro. **Pensar**, Fortaleza, v. 17, n. 1, p. 210-228, jan./jun. 2012. Disponível em: <https://periodicos.unifor.br/rpen/article/view/2281/pdf>. Acesso em 10 abr. 2022.

BLIACHERIENE, Ana Carla; LUCENA, Elisa Vanzella de; BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo; OLIVEIRA JUNIOR, Temistocles Murilo de. Descentralização do Fundeb e federalismo da política educacional: uma análise à luz do conceito de accountability. **Jornal de Políticas Educacionais**, v. 10, n. 20, p. 33-48, 2016. Disponível em: <http://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/49966/32547>. Acesso em: 22 ago. 2022.

BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo. **Tudo Sobre Controle**. 1a ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

BRASIL. **Acesso à Informação**. Disponível em: <https://www.gov.br/acesoainformacao/pt-br>. Acesso em 4 set. 2022.

_____. Acesso à Informação. **Busca de Pedidos e Respostas**. Disponível em: <https://www.gov.br/acesoainformacao/pt-br/assuntos/busca-de-pedidos-e-respostas/busca-de-pedidos-e-respostas>. Acesso em 4 set. 2022.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 19 abr. 2022.

____. **Decreto nº 8.063, de 1º de agosto de 2013.** Cria a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. - Pré-Sal Petróleo S.A. - PPSA, aprova o seu Estatuto Social, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d8063.htm. Acesso em 24 nov. 2022.

____. Conselho Nacional de Política Energética. **Resolução nº 15, de 29 de outubro de 2018.** Estabelece a política de comercialização do petróleo e do gás natural da União. Disponível em: https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/conselhos-e-comites/cnpe/resolucoes-do-cnpe/arquivos/2018/Resolucao_15_CNPE_29102018.pdf. Acesso em 24 nov. 2022.

____. **Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021.** Altera os arts. 29-A, 37, 49, 84, 163, 165, 167, 168 e 169 da Constituição Federal e os arts. 101 e 109 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; acrescenta à Constituição Federal os arts. 164-A, 167-A, 167-B, 167-C, 167-D, 167-E, 167-F e 167-G; revoga dispositivos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e institui regras transitórias sobre redução de benefícios tributários; desvincula parcialmente o superávit financeiro de fundos públicos; e suspende condicionalidades para realização de despesas com concessão de auxílio emergencial residual para enfrentar as consequências sociais e econômicas da pandemia da Covid-19. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc109.htm. Acesso em 27 out. 2022.

____. **Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997.** Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9478.htm. Acesso em 19 abr. 2022.

____. **Lei nº 11.887, de 24 de dezembro de 2008.** Cria o Fundo Soberano do Brasil - FSB, dispõe sobre sua estrutura, fontes de recursos e aplicações e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11887.htm. Acesso em 25 out. 2022.

____. **Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010.** Dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos sob o regime de partilha da produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas; cria o Fundo Social – FS e dispõe sobre a sua estrutura e fontes de recursos; altera dispositivos da lei nº 3.478, de 6 de agosto de 1997; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12351.htm. Acesso em 20 nov. 2021.

____. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a

Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em 20 nov. 2021.

____. **Lei nº 12.734, de 30 de novembro de 2012.** Modifica as Leis nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, e nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, para determinar novas regras de distribuição entre os entes da Federação dos royalties e da participação especial devidos em função da exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, e para aprimorar o marco regulatório sobre a exploração desses recursos no regime de partilha. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/lei/l12734.htm. Acesso em 27 out. 2022.

____. **Lei nº 12.858, de 9 de setembro de 2013.** Dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, com a finalidade de cumprimento da meta prevista no inciso VI do caput do art. 214 e no art. 196 da Constituição Federal; altera a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2013/lei/l12858.htm. Acesso em 28 out. 2022.

____. **Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019.** Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios; altera as Leis nos 13.334, de 13 de setembro de 2016, 9.069, de 29 de junho de 1995, 11.457, de 16 de março de 2007, 9.984, de 17 de julho de 2000, 9.433, de 8 de janeiro de 1997, 8.001, de 13 de março de 1990, 11.952, de 25 de junho de 2009, 10.559, de 13 de novembro de 2002, 11.440, de 29 de dezembro de 2006, 9.613, de 3 de março de 1998, 11.473, de 10 de maio de 2007, e 13.346, de 10 de outubro de 2016; e revoga dispositivos das Leis nos 10.233, de 5 de junho de 2001, e 11.284, de 2 de março de 2006, e a Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2019-2022/2019/Lei/L13844.htm. Acesso em 28 out. 2022.

____. **Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019.** Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado; altera as Leis nos 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 6.404, de 15 de dezembro de 1976, 11.598, de 3 de dezembro de 2007, 12.682, de 9 de julho de 2012, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 10.522, de 19 de julho de 2002, 8.934, de 18 de novembro 1994, o Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946 e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; revoga a Lei Delegada nº 4, de 26 de setembro de 1962, a Lei nº 11.887, de 24 de dezembro de 2008, e dispositivos do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2019-2022/2019/Lei/L13874.htm#art19. Acesso em 29 out. 2022.

____. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2020.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em 14 out. 2022.

____. **Portal da Transparência.** Disponível em: <https://www.portaltransparencia.gov.br/>. Acesso em 27 out. 2022.

____. **Projeto de Lei 5.940, de 1 de setembro de 2009.** Cria o Fundo Social - FS, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=447936>. Acesso em 25 out. 2022.

____. Secretaria do Tesouro Nacional. Tesouro Transparente. Ativos da União, **Fundos Federais.** Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/ativos-da-uniao/fundos-federais>. Acesso em 14 out. 2022.

____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.494/2021 – Plenário.** Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultarPagina=S&item0=753655>. Acesso em 27 out. 2022.

____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2.027/2019 – Plenário.** Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultarPagina=S&item0=661083>. Acesso em 27 out. 2022.

____. Tribunal de Contas da União. **Resolução-TCU nº 246, de 30 de novembro de 2011.** Altera o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, aprovado pela Resolução TCU nº 155, de 4 de dezembro de 2002. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/2A/C1/CC/6A/5C66F610A6B96FE6E18818A8/BTC_U_01_de_02_01_2020_Especial%20-%20Regimento_Interno.pdf. Acesso em 27 out. 2022.

CAMPOS, Anna Maria. Accountability: Quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro, fev./abr. 1990.

CHRISPINO, Alvaro. **Introdução ao estudo das políticas públicas: uma visão interdisciplinar e contextualizada.** Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016.

CORBARY, Ely Célia. *Accountability* e controle social: desafio à construção da cidadania. **Cadernos da Escola de Negócios da UniBrasil**, v. 1, n. 2, p. 99-111, jan./jun. 2004. Disponível em: <https://portaldeperiodicos.unibrasil.com.br/index.php/cadernosnegocios/article/view/2138/1712>. Acesso em 12 abr. 2022.

FABRÍCIO, André Rodrigues. O projeto de lei do fundo social como instrumento para alcançar os objetivos constitucionais da República Federativa do Brasil. **Direito Energia**, ano 3, v. 1, jan./jul. 2011. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/direitoenergia/article/view/5078/4066>. Acesso em 26 nov. 2021.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 5a ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GOMES, Pedro Henrique. Estudo comparativo de políticas públicas para petróleo e gás no Brasil e na Rússia (1991 - 2016). **Almanaque de Ciência Política**, Vitória, vol. 4, n. 2, p. 01-24, 2020.

HOMERIN, Janaína Camelo. **A impossível tradução do conceito de accountability para português**. 2016. Trabalho individual (Mestrado) – Mestrado em Gestão e Políticas Públicas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, 2016. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10438/17707>. Acesso em: 10 set. 2022.

IBP. Além da Superfície. **Descubra o impacto do setor de óleo e gás no PIB brasileiro**. Atualizado em outubro 2019. Disponível em: <https://alemdasuperficie.org/setor/descubra-o-impacto-do-setor-de-oleo-e-gas-no-pib-brasileiro/>. Acesso em 12 abr. 2022.

KOPPELL, Jonathan GS. **World rule: Accountability, legitimacy, and the design of global governance**. University of Chicago Press, 2010.

MACHADO, Vagner Gomes. **Fundo social do pré-sal: a relação entre as rendas da união sobre a produção de óleo e gás e a realização de direitos sociais e difusos no Brasil**. 2019. 372 f. Dissertação (Mestrado) – Mestrado em Direito, Programa de Pós-graduação em Direito, Universidade de Caxias do Sul, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ucs.br/xmlui/handle/11338/4934>. Acesso em: 26 nov. 2021.

MACHADO, Vagner Gomes; e SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverine da. A exploração do petróleo do Pré-Sal: o “Fundo Social” à luz do direito ao desenvolvimento. **Revista Direito Ambiental e sociedade**, v. 11, n. 2, p. 227-255, maio/ago 2021.

MAINWARING, Scott. Introduction: Democratic Accountability in Latin America. In: MAINWARING, Scott.; WELNA, Christopher. **Democratic Accountability in Latin America**. Oxford, Oxford University Press, 2003.

MENDES, Guilherme Marinho de Araújo. A vinculação de recursos do pré-sal para o fomento de políticas públicas e desenvolvimento. In VIVAS, Alessandra Bentes et. al (Org.) **Interdisciplinaridade das políticas públicas**. Rio de Janeiro: FGB / Pembroke Collins, 2019.

NIRENBERG, Olga. **Formulación y evaluación de intervenciones sociales**. Buenos Aires: Noveduc, 2013.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Revista Lua Nova**, n. 44, 1998. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64451998000200003>. Acesso em 10 set. 2022.

OLIVEIRA, Rochelle Helchana Estevam. **Transparência e controle social**: uma análise bibliométrica dos artigos publicados em eventos e periódico no período de 2011 a 2016. TCC (graduação em Ciências Contábeis) - Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Fortaleza-CE, 2017.

PETROBRAS. **Pré-Sal**. Disponível em: <https://petrobras.com.br/pt/nossas-atividades/areas-de-atuacao/exploracao-e-producao-de-petroleo-e-gas/pre-sal/>. Acesso em 10 abr. 2022.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública** (Impresso), v. 43, p. 1343-1368, 2009.

PLATT NETO, Orion Augusto; Cruz, Flávio; Esslin, Sandra Rolim; Esslin, Leonardo. Publicidade e transparência das contas públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. **Contabilidade Vista & Revista**, v. 18, n. 1, p. 75-94, 2007. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/1970/197014728005.pdf>. Acesso em 15 abr. 2022.

PRÉ-SAL PETRÓLEO. **Demonstrações Contábeis**. Disponível em: <https://www.presalpetroleo.gov.br/demonstracoes-contabeis/>. Acesso em 23 nov. 2022.

ROSS, Michael L. **A Maldição do Petróleo**. Porto Alegre: CDG, 2015.

SANO, Hironobu. **Nova Gestão Pública e Accountability**: o caso das organizações sociais paulistas. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo). Escola de Administração de Empresas de São Paulo, FGV, São Paulo: 2003.

SAUER, Ildo L.; RODRIGUES, Larissa Araújo. Pré-Sal e Petrobras além dos discursos e mitos: disputas, riscos e desafios. **Estudos Avançados**, São Paulo: Universidade de São Paulo, n. 30, p. 185-229, out. 2016. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/124279/120607>. Acesso em 15 abr. 2022.

SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing Accountability. In: Schedler, A.; Diamond, L.; Plattner, M. **The Self-Restraining State**: Power and Accountability in New Democracies. Lynne Rienner Publisher, 1999, pp. 13-27.

SCHUTTE, Giorgio Romano. Panorama do Pré-Sal: desafios e oportunidades. IPEA, **Texto para Discussão**, n. 1971, 2012. Disponível em:

<https://www.econstor.eu/bitstream/10419/91219/1/776421271.pdf>. Acesso em 15 abr. 2022.

SILVA, Isabela Morbach Machado e. Fundo social do Petróleo: de onde vem e pra onde vai? RFD- **Revista da Faculdade de Direito da UERJ**, n. 28, p. 118-130, dez. 2015. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/view/17020>. Acesso em 15 abr. 2022.

SOARES, P. M.; BERNI, M. D.; MANDUCA, P. A Indústria de Petróleo no Brasil: avaliação histórica da concepção da empresa Petrobrás. **REVISTA ENIAC PESQUISA**, v. 1, n. 2, p. 124–143, 2012. DOI: 10.22567/rep.v1i2.68. Disponível em: <https://ojs.eniac.com.br/index.php/EniacPesquisa/article/view/68>. Acesso em: 14 set. 2022.

TROJBICZ, Beni. **Formação de agenda e formulação de uma política pública no Brasil: o caso do Fundo Social do Pré-Sal**. 2014. 215 f. Tese (Doutorado) – Doutorado em Administração Pública e Governo, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, 2014.

TROJBICZ, Beni; SEGATTO, Catarina Ianni. Uso discricionário das receitas de petróleo no Brasil: dinâmicas federativas. **Cadernos EBAPE. BR**, v. 18, p. 667-679, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1679-395120190183>. Acesso em 17 abr 2022.

Missão

Aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo

Visão

Ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável