

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ

MURILO SANCHEZ ZULATO

**A QUEBRA DO MONOPÓLIO NACIONAL E O NOVO MODELO DE REGULAÇÃO
PARA O SETOR PETROLÍFERO BRASILEIRO (1997-2012)**

Maringá
2013

MURILO SANCHEZ ZULATO

**A QUEBRA DO MONOPÓLIO NACIONAL E O NOVO MODELO DE REGULAÇÃO
PARA O SETOR PETROLÍFERO BRASILEIRO (1997-2012)**

Dissertação de mestrado apresentada para defesa pública do Programa de Pós-graduação em História da Universidade Estadual de Maringá - UEM, para obtenção do título de Mestre em História (Área de concentração: Política e Movimentos Populacionais e Sociais. Linha de Pesquisa: Política e Movimentos Sociais).

Orientador: Prof. Dr. Sidnei José Munhoz

Maringá
2013

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)
(Biblioteca Central - UEM, Maringá – PR., Brasil)

Zulato, Murilo Sanchez

Z96q A quebra do monopólio nacional e o novo modelo de regulação para o setor petrolífero brasileiro (1997-2012)/ Murilo Sanchez Zulato. - Maringá, 2013. 149 f., tabs. color.

Orientador: Prof. Dr. Sidnei José Munhoz.

Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Maringá, Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Departamento de História, Programa de Pós-graduação em História, 2013.

1. Setor petrolífero brasileiro - Quebra do monopólio. 2. Agência Nacional do Petróleo (ANP) - Criação e atuação. 3. Agências Reguladoras. 4. Petrobras. 5. Monopólio do petróleo - Brasil. I. Munhoz, Sidnei José, orient. II. Universidade Estadual de Maringá. Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes. Departamento de História. Programa de Pós-graduação em História. III. Título.

CDD 22. ED. 338.82
981.064

MURILO SANCHEZ ZULATO

**A QUEBRA DO MONOPÓLIO NACIONAL E O NOVO MODELO DE REGULAÇÃO
PARA O SETOR PETROLÍFERO BRASILEIRO (1997-2012)**

Dissertação de mestrado apresentada para defesa pública do Programa de Pós-graduação em História da Universidade Estadual de Maringá - UEM, para obtenção do título de Mestre em História (Área de concentração: Política e Movimentos Populacionais e Sociais. Linha de Pesquisa: Política e Movimentos Sociais).

Orientador: Prof. Dr. Sidnei José Munhoz

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Sidnei José Munhoz (orientador)
Universidade Estadual de Maringá

Prof. Dr. Ângelo Aparecido Priori
Universidade Estadual de Maringá

Dr. Flávio Combat
Petrobras

Data: __/__/____

AGRADECIMENTOS

Gostaria de expressar meus sinceros agradecimentos às pessoas e instituições que contribuíram para essa pesquisa. Desse modo, agradeço aos professores do curso de História da UEM pela formação de excelência que me ofereceram. Em particular, agradeço a professora Silvia Zanirato por sua orientação durante a graduação, e ao professor Luiz Miguel por sua orientação no período em que ingressei no Mestrado. Agradeço também ao corpo docente do Programa de Pós-graduação em História da UEM, por todo o conhecimento transmitido durante os créditos de Mestrado.

Agradeço a CAPES pela bolsa de estudos fornecida durante o segundo ano de Mestrado, a bibliotecária Jane Lessa Monção por sua prontidão e esclarecimentos, e a secretária do Programa de Pós-graduação em História da UEM. Em especial, agradeço a Giselle por sua disponibilidade e disposição sempre que preciso.

Agradeço aos professores que compuseram a banca de minha qualificação: Ângelo Priori, Fábio Bertonha, Flávio Combat e Sidnei Munhoz, por todas as sugestões e críticas construtivas que elaboraram. E agradeço a Flávio Combat e Sidnei Munhoz pelo envio de materiais imprescindíveis para a construção do meu conhecimento sobre o tema estudado.

Gostaria de agradecer ao orientador e amigo Sidnei Munhoz, pela confiança depositada desde os fins da graduação, e pela dedicação, paciência e exímia orientação durante a elaboração dessa dissertação.

Agradeço especialmente aos meus pais e a minha irmã por todo apoio, respeito e fé depositada. Vocês me proporcionaram condições e motivação para o cumprimento dessa etapa.

Agradeço também aos meus amigos, próximos e distantes, pelos momentos de descontração e pelas longas conversas e discussões que sempre resultaram em boas reflexões. Em especial, agradeço a Flávio, Marcelo e Danilo, pelo convívio e amizade sincera desde os tempos de república e graduação.

Por fim, agradeço de forma especial a minha namorada Camila, por enfrentar comigo todos os momentos de dificuldades e celebrar os de conquistas. Nosso dia a dia e nossos planos são as minhas fontes de força e esperança.

RESUMO

Nesse estudo analisamos o processo da quebra do monopólio do setor petrolífero brasileiro, executada em meio a um contexto internacional de disseminação de propostas neoliberais. Assim, examinamos a situação política brasileira da década de 1990, que durante o programa nacional de privatizações e reformas estruturais do aparelho do Estado, dispôs ao investidor privado diversos setores nacionais, dentre eles o petrolífero, que, desde os fins de 1990, presencia a entrada de empresas privadas para atuarem paralelamente à Petrobras. Nesse contexto, a Agência Nacional do Petróleo (ANP) foi criada para regular o setor. Com base nos documentos disponíveis, avaliamos que a atuação da Agência possui, entre seus objetivos e funções, o atendimento de propostas posicionadas em consonância aos preceitos neoliberais, como, por exemplo, a promoção de um ambiente propício à livre concorrência e atrativo ao investimento privado. Nossos objetivos centrais consistiram em analisar o processo da quebra do monopólio do setor petrolífero brasileiro, a criação e a atuação da ANP, e avaliar as consequências desse processo ainda em curso. Para tanto, nossa pesquisa foi efetuada por meio dos recursos disponíveis para o estudo da História do Tempo Presente, conforme o arcabouço teórico desenvolvido por Edward Palmer Thompson, Eric Hobsbawm, François Bédarida, entre outros. Diversos documentos oficiais foram examinados, tais como leis federais, decretos e programas governamentais, além de dados e análises econômicas provenientes de instituições associadas, de forma direta ou indireta, ao setor estudado. Dessa forma, foi possível abordarmos o novo quadro político e econômico do setor petrolífero nacional, analisando de maneira crítica os resultados de sua abertura ao investimento privado, que pôs fim ao monopólio estatal das atividades petrolíferas no Brasil, exercido pela Petrobras por mais de 40 anos.

Palavras-chave: Petróleo; Agência Nacional do Petróleo; Agências Reguladoras; Petrobras; Monopólio.

ABSTRACT

In this study we analyzed the process of the Brazilian monopoly breaking in the oil sector, executed amid an international context of the spread of neoliberal proposals. Thus, we examined the Brazilian political situation of the 1990s, during which the national program of privatization and structural reform of the state apparatus, gave to the private investor various national sectors, including the oil, which, since the end of 1990, witness the entry of private companies to work alongside *Petrobras*. In this context, the *Agência Nacional do Petróleo* (ANP) was created to regulate the sector. Based on the available documents, we evaluate that the performance of the Agency has, among its objectives and functions, the fulfilling of proposals positioned in line with neoliberal precepts, such as the promotion of an environment conducive to free competition and attractive to private investment. Our core objectives consisted in analyzing the process of Brazilian monopoly breaking of the oil sector, the creation and performance of the ANP, and evaluate the consequences of this process is still ongoing. Therefore, our research was conducted through the resources available for the study of History of the Present Time, as the theoretical framework developed by Edward Palmer Thompson, Eric Hobsbawm, François Bédarida, among others. Several official documents were examined, such as federal laws, decrees and government programs, as well as economic data and analyzes from institutions associated, directly or indirectly, the sector studied. Thus, it was possible for us to discuss the new political and economic framework of the national oil sector, analyzing in a criticism way the results of its openness to private investment, which ended the state monopoly of oil activities in Brazil, which *Petrobras* exercised for more than 40 years.

Keywords: Oil; *Agência Nacional do Petróleo*; Regulatory Agencies; *Petrobras*; Monopoly.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1º Capítulo: O CONTEXTO NEOLIBERAL E A SUA INFLUÊNCIA PARA O ATUAL MODELO DE REGULAÇÃO NO BRASIL	14
1.1 – HISTÓRIA DO TEMPO PRESENTE	14
1.2 - ASCENSÃO DA HEGEMONIA NEOLIBERAL	20
- O papel dos agentes financeiros mundiais e a influência estadunidense na economia global	23
- A inserção Sul-americana aos novos parâmetros do capitalismo mundial	29
1.3 – NEOLIBERALISMO NO BRASIL	36
2º Capítulo: DO MONOPÓLIO AOS INVESTIMENTOS PRIVADOS: UMA ANÁLISE SOBRE A CRIAÇÃO E A ATUAÇÃO DA ANP NA ABERTURA DO SETOR PETROLÍFERO NACIONAL	47
2.1 – A CONSTRUÇÃO DA INDÚSTRIA PETROLÍFERA NACIONAL NOS MOLDES DA POLÍTICA MONOPOLISTA DE ESTADO	48
2.2 – A CONSTRUÇÃO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS NACIONAIS	57
- A influência estadunidense para o modelo nacional de regulação dos anos 1990	58
- O papel das privatizações para o processo de construção das Agências Reguladoras	59
- As primeiras Agências Reguladoras nacionais	65
2.3 - A CRIAÇÃO DA ANP	67
2.4 – O NOVO QUADRO POLÍTICO E ECONÔMICO DO SETOR PETROLÍFERO NACIONAL: OS INVESTIMENTOS PRIVADOS E A ATUAÇÃO DA ANP	75

3º Capítulo: O NOVO CENÁRIO DA INDÚSTRIA PETROLÍFERA BRASILEIRA: CONQUISTAS, TENDÊNCIAS E DESAFIOS	92
3.1 - O INVESTIMENTO PRIVADO POR MEIO DE PARCERIAS: BENEFÍCIOS, RISCOS E ALTERNATIVAS	93
3.2 – AS MEDIDAS GOVERNAMENTAIS EM BENEFÍCIO DA INDÚSTRIA NACIONAL E DO DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO NO BRASIL	100
3.3 – PRÉ-SAL: UMA ANÁLISE SOBRE TENDÊNCIAS	114
3.4 – A INDÚSTRIA DO REFINO NO BRASIL: DESEMPENHO E OPORTUNIDADE	119
3.5 – O PREÇO DOS COMBUSTÍVEIS NO BRASIL	125
CONCLUSÃO	140
REFERÊNCIAS	143

ÍNDICE DE TABELAS

Figura 1: Tabela Resultados por Empresas.....	84
Figura 2: Tabela de Liberação de Preços.....	128
Figura 3 – Composição do Preço ao Consumidor da Gasolina no Mundo.....	132
Figura 4 – Composição do Preço Final da Gasolina.....	134
Figura 5 – Composição do Preço Final do Óleo Diesel.....	135
Figura 6 – Composição do Preço ao Consumidor do Óleo Diesel no Mundo.....	136
Figura 7 – Composição do Preço da Gasolina no Brasil.....	137

INTRODUÇÃO

O presente estudo possuiu por objetivo analisar o processo de flexibilização do monopólio do setor petrolífero nacional. Essa diretriz permitiu a participação de agentes privados (nacionais e estrangeiros) nas atividades petrolíferas em território nacional, e instituiu a Agência Nacional do Petróleo como órgão regulador do setor em questão. Assim, durante os três capítulos que compõem a dissertação, foram analisados as influências, o processo de construção, as características, os resultados e as consequências do atual modelo de regulação do setor petrolífero nacional.

Entendemos que esse processo fez parte de um contexto global de adoção de políticas neoliberais, que, em concomitância com as tendências ideológicas do Governo Federal da década de 1990, inseriu o Brasil nos parâmetros neoliberais do mercado mundial. Desse modo, ocorreram no país a redução do aparelho estatal, as políticas de privatizações e a instituição de um novo modelo de regulação, que se distanciou do controle estatal objetivando a promoção de um ambiente propício ao investimento privado. Desde então, o setor petrolífero brasileiro foi autorizado a receber investimentos privados para atuarem em paralelo à Petrobras no desenvolvimento de suas atividades, promovendo benefícios e riscos ao progresso do setor em questão. Nesse sentido, elaboramos uma análise com vistas a contribuir para o debate sobre quais iniciativas devem perdurar, e quais demandam uma reflexão mais aprofundada com o objetivo de avaliar os seus prós e contras.

Os reflexos do mencionado processo de abertura perduram até a atualidade, e, portanto, foi objetivado uma produção que relacionasse passado e presente, com vistas a um melhor entendimento sobre um fenômeno inacabado. Dessa forma, nossa jornada foi iniciada com uma discussão metodológica sobre a produção histórica do tempo presente, para posteriormente ser praticado o exercício de relação entre passado-presente, que proveu a análise e possíveis explicações sobre os motivos, as pretensões, as características e os resultados da quebra do monopólio do setor petrolífero nacional. Esses procedimentos embasaram as reflexões a respeito das necessidades brasileiras e das tendências futuras com relação ao setor.

A presente dissertação foi dividida em três capítulos. O primeiro e o segundo capítulo abordaram, respectivamente, a influência da doutrina neoliberal na construção do atual modelo de regulação para o setor petrolífero nacional; o processo de abertura desse setor, a criação do órgão regulador (ANP) e sua atuação. No terceiro capítulo, foi elaborada uma análise crítica sobre o atual quadro normativo disposto para a indústria petrolífera no Brasil.

Nessa análise, buscou-se contemplar as discussões sobre as consequências do modelo de parcerias entre Petrobras e investidores privados, sobre as atuais decisões governamentais e suas tendências futuras com relação ao Pré-sal, sobre a questão da indústria nacional do refino, e sobre os motivos do preço elevado dos derivados de petróleo no Brasil.

O primeiro capítulo, intitulado por “O CONTEXTO NEOLIBERAL E SUA INFLUÊNCIA PARA O ATUAL MODELO DE REGULAÇÃO NO BRASIL”, foi iniciado com uma discussão metodológica sobre os desafios e cuidados intrínsecos na produção de análises sobre o tempo presente, de modo a contribuir para a comentada relação entre passado-presente. Apresentamos que a dissertação cometeu quebras cronológicas temporais que o estudo do presente por vezes necessita, todavia, resguardada pela apresentação metodológica em momento anterior ao desenvolvimento de suas questões.

Posteriormente, a análise do tema foi desenvolvida, versando sobre o processo de hegemonização da doutrina neoliberal no globo, e destacando as políticas expansionistas estadunidenses e os reflexos desse fenômeno para as economias periféricas. Por fim, foi abordada a influência e adoção da doutrina neoliberal na política brasileira, de maneira a demonstrar que esse modelo influenciou o Brasil a reformar sua estrutura de governo (promovendo o esvaziamento das funções do mesmo) e distanciar-se da atuação direta, ou mesmo regulação direta, em diversos setores da economia nacional, dentre os quais, destacamos o setor petrolífero.

O segundo capítulo, intitulado por “DO MONOPÓLIO AOS INVESTIMENTOS PRIVADOS: UMA ANÁLISE SOBRE A CRIAÇÃO E ATUAÇÃO DA ANP NA ABERTURA DO SETOR PETROLÍFERO NACIONAL”, foi iniciado com um breve histórico sobre a construção da indústria petrolífera nacional – tema que contou com uma análise sobre as conquistas promovidas pelas políticas monopolistas de Estado e os motivos econômicos internos que embasaram a reversão dessa prática no setor petrolífero nacional. Assim, foram apresentadas as principais iniciativas governamentais que tornaram, desde a década de 1930, o setor petrolífero um monopólio estatal, representado, a partir de 1953, pela Petrobras. Ademais, também foram expostas as dificuldades encontradas pelo governo brasileiro em realizar as atividades relacionadas ao petróleo, que culminaram, na década de 1990, com o discurso da atração de investimentos privados na intenção de suprir o déficit de investimentos nacionais e reduzir a dependência de importação do minério e seus derivados.

Em continuidade, discorreremos sobre a quebra do monopólio do setor petrolífero nacional, apresentando o processo de criação de agências reguladoras no Brasil, a influência do modelo estadunidense de regulação, e sua adaptação para atender aos anseios nacionais.

Comentamos ainda a criação das primeiras agências em nosso país, analisando com profundidade o surgimento da ANP; suas funções e sua relação com outros órgãos governamentais. E, por fim, foi analisada a atuação da ANP diante do novo quadro político e econômico do setor petrolífero, onde apresentamos as rodadas de concessão de áreas exploratórias de petróleo realizadas pela Agência e como a mesma regeu esses leilões, destacando as regras que foram impostas aos novos investidores (e à Petrobras) e analisando os resultados do processo.

No terceiro capítulo, intitulado por “O NOVO CENÁRIO DA INDÚSTRIA PETROLÍFERA BRASILEIRA: CONQUISTAS, TENDÊNCIAS E DESAFIOS”, foi realizada uma análise crítica do novo quadro político e econômico exposto no capítulo anterior. Para tanto, analisamos os investimentos privados em consórcios com a Petrobras (que, por sua vez, representam a maioria dos investimentos atraídos), apresentando o progresso conquistado por essa nova iniciativa e os problemas intrínsecos a esse modelo. Ademais, analisamos criticamente os riscos presentes no estímulo do órgão regulador à formação das referidas parcerias.

Em um segundo momento, sublinhamos as medidas governamentais que se posicionaram em favor do crescimento da indústria local prestadora de bens e serviços para o setor petrolífero, bem como as medidas de fomento ao avanço tecnológico brasileiro do setor em questão. Tais políticas, em contraste com as iniciativas do órgão regulador do setor petrolífero nacional (que, ao estimular a formação de parcerias, tenderam a privilegiar os interesses privados e restringir os da estatal), foram evidenciadas a fim de demonstrarmos a necessidade de crescentes investimentos que o Brasil possui para a indústria de fornecimento de bens e serviços para o setor petrolífero nacional. Em continuidade ao tema, abordamos as políticas governamentais com relação ao Pré-sal, evidenciando suas tendências e os motivos para a necessidade de ampliação de investimentos para o desenvolvimento de exploração e produção de petróleo em suas respectivas bacias.

Posteriormente, foi realizada uma análise sobre a indústria do refino no Brasil. Nela, apresentamos a importância de crescentes investimentos nesse setor, visto que a demanda nacional por combustíveis vêm ampliando exponencialmente no período recente; e, enfim, encerramos nosso estudo com uma análise crítica a respeito do valor elevado dos combustíveis em território nacional, evidenciando os motivos (no passado e no presente) para o fenômeno.

1º CAPÍTULO

O CONTEXTO NEOLIBERAL E A SUA INFLUÊNCIA PARA O ATUAL MODELO DE REGULAÇÃO NO BRASIL

Neste capítulo, abordaremos a influência da doutrina neoliberal na política brasileira. Esse modelo político e econômico, amplamente disseminado pelo mundo (principalmente na década de 1990), influenciou o Brasil a rever sua estrutura de governo e a alterar as políticas adotadas para diversos setores da economia nacional, dentre esses, o setor petrolífero.

Para abordar o tema, dialogaremos com alguns autores, como, por exemplo, Eric Hobsbawm, Boris Fausto, Fernando Devoto, Armando Boito Júnior, entre outros, além de analisarmos estudos produzidos pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e pela Secretaria de Gestão (SEGES). Analisaremos também a atuação (e opinião) de alguns políticos responsáveis pelas referidas mudanças estruturais em nosso país, como, por exemplo, Fernando Henrique Cardoso e Luiz Carlos Bresser Pereira, de modo a compreendermos os objetivos e consequências do Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado para o Brasil, bem como apresentar as origens do neoliberalismo no âmbito nacional e sua relação com a quebra do monopólio do setor petrolífero brasileiro.

Tais mudanças estruturais ocorreram em nosso país de forma substancial a partir da década de 1990, e esse novo quadro político e econômico opera até a atualidade. Assim, iniciaremos essa pesquisa abordando brevemente algumas teorias metodológicas úteis ao estudo do tempo presente, de maneira a contribuir com a viabilidade de nosso estudo, que propõe uma relação entre passado-presente, com vistas à produção de uma análise crítica sobre a atualidade.

1.1- HISTÓRIA DO TEMPO PRESENTE

Na iniciativa de apresentar um aporte teórico dotado de metodologia apropriada ao estudo do Tempo Presente no campo da história, analisaremos alguns fatores considerados como essenciais a esse campo de estudo, tais como a importância de escrever a história do Tempo Presente, a cautela necessária para esse tipo de trabalho, além das dificuldades e benefícios que o historiador pode se deparar ao longo de sua produção.

A importância desse tipo de produção pode estar relacionada ao papel que o historiador engajado nesse campo de atuação possui, à medida que algumas de suas funções

consistem em interpretar seu contexto, de maneira a extrair para a teoria e análise alguns fatos contemporâneos, tornando-os objetos externos de estudo.

Conforme exposto por Marc Bloch, o presente é “no infinito da duração, um ponto minúsculo e que foge incessantemente; um instante que mal nasce morre” (BLOCH, 2001, p. 60), e ao analisá-lo, o historiador está o transpondo para a análise histórica, produzindo relatos e interpretações desse instante, classificado por Bloch como passado recente; transformando a ocorrência – registrada, e, portanto, preservada – em objeto de análises distintas em diferentes tempos posteriores. Ou seja, transferindo o fato concreto à análise, subjetiva, porém perpetuadora, da história. Cumprindo assim uma função do historiador, ao passo que, conforme análise de Hannah Arendt, “a tarefa do poeta e historiador (postos por Aristóteles na mesma categoria, por ser o seu tema comum *práxis*) consiste em fazer alguma coisa perdurar na recordação” (ARENDR, 2009, p. 74).

Com relação à subjetividade analítica, inerente da perpetuação histórica, recorreremos à análise do pensamento de Edward Palmer Thompson, contida na obra “Historiadores de nosso tempo”. No capítulo intitulado por “Edward Palmer Thompson”, Ricardo Müller e Sidnei Munhoz fazem referência ao autor, sublinhando que:

Para Thompson, haverá sempre novas formas de interrogar as evidências [...] e, nesse sentido, o produto da investigação histórica estará sempre sujeito a modificações, com as preocupações de diferentes gerações ou nações, de cada sexo e/ou classe social. Isso não significa, no entanto, que os acontecimentos passados se modifiquem ao sabor de cada interrogação investigativa ou que a evidência seja indeterminada. Ao contrário, sublinha: “Supor que um ‘presente’, por se transformar em ‘passado’, modifica com isso seu status ontológico, é compreender mal tanto o passado como o presente” (MUNHOZ; MÜLLER, 2010, p. 47-48).

Desse modo, com relação aos cuidados que devem ser tomados nesse campo de estudo, expomos que, ao se trabalhar o presente nos estudos históricos, é comum surgirem críticas a respeito da parcialidade do autor no objeto estudado, já que, nesse caso, o historiador faz parte do contexto em que (e de que) escreve. Ao se referir aos estudos do século XX realizados por historiadores contemporâneos aos marcantes fatos dessa época, por exemplo, Hobsbawm afirma que “é inevitável que a experiência pessoal desses tempos modelem a maneira como os vemos, e até a maneira como avaliamos a evidência à qual todos nós, não obstante nossas opiniões, devemos recorrer e apresentar” (HOBSBAWM, 1998b, p. 245).

Muitos são os estudos sobre qual a melhor maneira de se trabalhar diante da problemática da parcialidade, já que se constitui como inerente à historiografia ao passo que,

quando se pretende elaborar uma análise de um passado distante, o sujeito que escreve possui interpretação própria, influenciada pelo contexto em que vive, além de opinião e motivação, que o influencia inclusive no ato de selecionar suas fontes, pois “[...] toda escolha de material, em certo sentido, interfere com a História, e todos os critérios para a escolha dispõem o curso histórico dos eventos sob certas condições artificiais” (ARENDETT, 2009, p. 80). A fonte histórica nos é revelada a partir das perguntas que dirigimos ao objeto, bem como a partir de nossas intenções a respeito do tema abordado. “Em geral, não existe material algum até que nossas perguntas o tenham revelado” (HOBSBAWM, 1998a, p. 220).

Dessa forma, podemos concluir que a escrita da história pode ser parcial e limitada à nossa interpretação, que, por sua vez, sofre influência do contexto em que vivemos. Sobre o assunto, podemos apresentar a opinião de Edward Palmer Thompson, que afirma que a escrita da história é provisória, e, portanto, sujeita a críticas e reformulações, ao passo que o que se estuda são fenômenos em constante movimento, “cujos termos gerais de análise (isto é, as perguntas adequadas à interrogação da evidência) [...] estão em transição, juntamente com os movimentos do evento histórico” (THOMPSON, 1981, p. 48). Para o autor, “cada idade, ou cada praticante, pode fazer novas perguntas à evidência histórica, ou pode trazer à luz novos níveis de evidência” (THOMPSON, 1981, p. 51), o que torna a interpretação histórica mutável de acordo com os dilemas de cada geração, sexo, nação ou classe social. Todavia, para Thompson a característica de movimento da historiografia não caracteriza os fatos passados como mutáveis ou as evidências como indeterminadas, “mas que o ‘significado’ que atribuímos a tal realidade se modifica” (THOMPSON, 1981, p. 53). Em síntese, o ocorrido se materializa, mas a análise é sujeita a mutações. Nossas interpretações não interferem no passado ocorrido, mas podem nos possibilitar perceber e atribuir significados distintos a um dado processo histórico. Assim, Thompson nos demonstra que jamais poderemos reconstruir a realidade tal qual o ocorrido, mesmo sendo essa busca um dever do historiador.

Afirmamos, portanto, que a escrita da história será, sobretudo, incompleta, parcial e influenciada por seu contexto, mesmo quando o que se busca é a veracidade; e foi essa parcialidade, intrínseca à historiografia, que levou François Bédarida a afirmar: “Quem de nós ousaria proclamar que possui a verdade histórica, ainda que em princípio ela seja nosso alvo e nosso guia?” (BÈDARIDA, 2001, p. 222). Tal problemática deve ser entendida como alerta para uma melhor compreensão e produção historiográfica, ao passo que conhecer as dificuldades de nosso campo de atuação contribui para a viabilidade de interpretações e produções que respeitem o terreno historiográfico e abram caminho para a reflexão posterior. Sobre o assunto ressaltamos que:

O conhecimento histórico é, pela sua natureza, (a) provisório e incompleto (mas não por isso inverídico), (b) seletivo (mas não, por isso, inverídico), (c) limitado e definido pelas perguntas feitas à evidência (e os conceitos que informam essas perguntas), e, portanto, só é “verdadeiro” dentro do campo assim definido (THOMPSON, 1981, p. 49).

Analisando o pensamento de Edward Palmer Thompson, Sidnei Munhoz e Ricardo Müller afirmam que o autor, além de admitir a parcialidade como inerente à escrita da história, defende o uso da mesma para o princípio da ação, à medida que sua análise se volta para a ação dos sujeitos (classe trabalhadora, por exemplo) que tendem a transformar sua própria realidade, valorizando essa tendência:

Sua interpretação do materialismo histórico se distingue por articular, de forma construtiva, aspirações políticas e processo histórico. O pré-requisito dessa abordagem é o de que toda análise teórica deve ser apreendida na prática do “agir humano” (*agency*) e na medida do diálogo entre teoria e evidência, ou seja, teoria e pesquisa empírica, sem abandonar a atuação política (MUNHOZ; MÜLLER, 2010, p. 45).

Assim, podemos interpretar que Thompson defende o papel do historiador não somente para expor os fatos ocorridos, mas também para elaborar críticas e inclusive atuar de maneira prática. “Além de seu trabalho teórico e historiográfico, Thompson desenvolveu também uma intensa atividade política orientada por sua concepção de socialismo e pela defesa dos seus ideais” (MUNHOZ; MÜLLER, 2010, p. 45). Na década de 1990, por exemplo, o autor escreve o capítulo intitulado “Os Fins da Guerra Fria: Uma Resposta”, onde critica a análise de Fred Halliday de que a queda do muro de Berlim significaria o fim de uma era. Para Thompson, o ocorrido significou o início de uma nova era. Ao fazer tal crítica ao pensamento de Halliday, Thompson tenta engajar uma mobilidade teórica em 1990, com o objetivo de contribuir para que o fim da Guerra Fria seja visto não somente como o a derrota de um bloco sobre outro, mas como uma oportunidade de reciprocidade entre os povos dos dois hemisférios. O autor acredita na análise histórica atuando nos fatos históricos presentes.

[...] se adotarmos a visão de “reciprocidade” da Guerra Fria, então a questão de se o colapso daquela condição é ou não um triunfo para um capitalismo ocidental agressivo ou se é uma oportunidade para que se fortaleça uma “terceira via” tanto no Leste como no Ocidente, descobrindo projetos comuns e um vocabulário comum, permanece sem decisão e depende do que fizermos (THOMPSON, 1992, p. 81).

Para complementar o raciocínio, podemos expor a visão de Bèdarida, que compartilha dos mesmos princípios de Thompson com relação à parcialidade contida na produção

historiográfica, bem como sobre a importância da objetividade e atuação do historiador sobre a sociedade. Para Bèdarida, mesmo no caso de o historiador ter o dever de “manter um distanciamento crítico em relação ao seu objeto de estudo [...] nem por isso ele consegue ser neutro. É mais que uma esquivada: uma renúncia” (BÈDARIDA, 2001, p. 227); que pode ser explicada pelo fato de a consciência do indivíduo ser única, e, portanto, sua consciência de historiador não pode ser dissociada de sua consciência humana. Partindo desse pressuposto, Bèdarida, visando um elo entre parcialidade e atuação, afirma que “o historiador não pode furtar-se à sua responsabilidade moral como pessoa e como cidadão” (BÈDARIDA, 2001, p. 226).

Ao analisar a obra de Hobsbawm, Martins discorre sobre a importância do estudo do presente destacando o pensamento de Luciano de Samósata, expondo que “o historiador precisa falar para os homens de hoje e os do futuro” (MARTINS, M., 2010, p. 83). Todavia, esse exercício exige cautela, tendo em vista que, caso seja pretendido uma previsão para o futuro, devemos ter em mente a advertência que Hobsbawm nos apresenta: “não é papel do historiador bancar o visionário ou a pitonisa” (MARTINS, M., 2010, p. 83). Não quer dizer que o historiador é impedido de refletir sobre o que acredita ser probabilidade quanto aos rumos em que seu objeto pode se desenvolver, mas esse tipo de análise não pode ser confundido com previsão exata. O que se deve realizar é a contribuição para um debate sobre tendências.

Analisando o pensamento de Hobsbawm, contido no texto “Adeus a tudo aquilo”, publicado no livro “Depois da queda”, Martins expõe que:

Frente aos processos mais dramáticos do presente, o historiador pode dar sua contribuição para o debate público. Desde que construa diagnóstico cuidadoso, a salvo das euforias e iras momentâneas, moldado na abordagem de longa duração, que pode identificar: 1) os problemas agudos que o mundo vem enfrentando; 2) as soluções tentadas e que fracassaram; e 3) as alternativas de ação e organização que quedaram vencidas na trajetória da história (MARTINS, M., 2010, p. 83).

Ressaltamos que Hobsbawm nos oferece sua contribuição para o debate no contexto pós 1989, apontando os efeitos que tenderiam ser intensificados no período, que, entre outros, seriam a instabilidade política, inclusive no Leste europeu, a intensificação da desigualdade social e a crise ecológica (MARTINS, M., 2010, p. 84). Desse modo, nos é apresentado que trabalhar o presente imediato e contemplá-lo com uma análise de longa duração, que inclui probabilidades de percurso do objeto, é algo possível para a historiografia. “Nota-se que, para Hobsbawm, a questão de saber se a História pode dizer algo sobre o futuro [...] está

relacionada à compreensão da relação passado-presente-futuro [...] que permitiria ao historiador fazer previsões de tendências” (MARTINS, M., 2010, p. 86).

Dessa forma, entendemos que a relação entre conhecimento histórico e análise do presente contribui tanto para o conhecimento sobre o passado, quanto para o entendimento sobre o tempo presente; e, ainda, ao diagnóstico sobre prováveis percursos históricos futuros. O historiador, ao analisar o presente recorrendo ao passado; produz uma análise do próprio contexto, que, por vezes, complementa ou modifica o entendimento e análise anterior, dispondo ao conhecimento humano uma visão mais completa sobre um determinado processo, quase sempre em continuidade ou transformação.

Contudo, o historiador que se dispõe a realizar tal tarefa está submetido ao risco que lhe é concedido pelo fato de não conhecer a conclusão dos processos, bem como não possuir o olhar externo de quem está alheio às consequências e interpretações contemporâneas sobre os eventos do presente. Ele sempre será preso à visão de mundo incompleta que seu tempo tem sobre si, por não conseguir visualizar o processo histórico que vive em sua totalidade. Um exemplo:

Macmilliam achava que os soviéticos “possuem uma economia exuberante e logo superarão a sociedade capitalista na corrida pela riqueza material”. Por mais despropositada que pareça hoje a declaração, houve muita gente bem informada no fim dos anos 50 que adotou, ou de algum modo não desqualificou, essa opinião, especialmente depois que os soviéticos demonstraram que haviam vencido os EUA em matéria de tecnologia espacial. Não teria sido absurdo para um historiador contemporâneo que estivesse nos anos 60 adotar tal opinião. Nossa sabedoria não consiste em que necessariamente compreendemos os mecanismos da economia soviética melhor que os economistas de 1961, mas que a passagem do tempo nos propiciou a arma final do historiador, a retrovisão (HOBSBAWM, 1998b, p. 249).

Dessa forma, podemos entender que a história do presente é uma constante construção ou reconstrução, ao passo que, “mais do que qualquer outra, é por natureza uma história inacabada: uma história em constante movimento, refletindo as condições que se desenrolam diante de nós e sendo, portanto, objeto de uma renovação sem fim” (BÈDARIDA, 2001, p. 229).

Ainda assim, apesar das inúmeras dificuldades que devemos sempre nos lembrar, é válido apresentar uma vantagem significativa para nosso campo historiográfico, que é, em muitos casos, a considerável quantidade de fontes disponíveis. Para Hobsbawm, um problema de fundamental importância “para o historiador contemporâneo em nosso tempo infinitamente burocratizado, documentado e inquiridor é mais um excesso incontrolável de fontes primárias que uma escassez das mesmas” (HOBSBAWM, 1998a, p. 220). O que torna

possível, desde que tenhamos a metodologia apropriada, realizarmos diversos trabalhos sobre a época em que vivemos, sempre estando atentos tanto à parcialidade que tais fontes primárias irão possuir quanto para a parcialidade que poderemos produzir, de maneira proposital ou não. Pois, além de observadores, somos parte do tempo em que iremos escrever e, por consequência, sujeitos às interferências de nosso contexto.

1.2- ASCENSÃO DA HEGEMONIA NEOLIBERAL

Tendo considerado algumas das dificuldades da produção da história sobre o tempo presente, torna-se possível trabalhar com mais precaução um tema recente: O processo de flexibilização do monopólio petrolífero nacional e a construção do atual modelo de regulação, com vistas a analisar a criação da Agência Nacional do Petróleo e sua atuação como agente regulador do setor petrolífero brasileiro.

Tal tema incorpora uma breve análise do contexto histórico da década de 1990 – contexto que proporcionou ao mundo grandes mudanças políticas e econômicas; que culminaram com a considerável expansão de medidas neoliberais como, por exemplo, privatizações e desestatização. As mencionadas mudanças estão em operação até os dias de hoje (2012) e contribuíram, no Brasil, para a criação de agências reguladoras (que vieram a substituir a regulação direta do Estado) em setores estratégicos da economia nacional.

Na intenção de fazer uma relação entre passado e presente, torna-se necessário entendermos um pouco da origem e algumas das características do neoliberalismo, para que dessa maneira possamos compreender o quadro político e econômico que influenciou a quebra do monopólio do setor petrolífero nacional em 1997, bem como a criação da ANP, em 1998, e sua atuação no setor de hidrocarbonetos até o ano de 2012. Assim, iremos inserir nossa análise no contexto mundial de 1989, ano que representa uma ruptura à bipolaridade política auferida pela Guerra Fria.

Fred Halliday escreve no início de 1990, o artigo intitulado “Os Fins da Guerra Fria”. Segundo análise de Edward Palmer Thompson, Halliday enxerga o fim da Guerra Fria como o fim de uma era, à medida que testemunha-se a derrota do socialismo. Em suas palavras: “Isso significa nada menos que a derrota do projeto comunista tal como foi conhecido no século XX e o triunfo do projeto capitalista” (THOMPSON, 1992, p. 75). E complementa o que estavam a testemunhar no período: “[...] o poder superior do capitalismo ocidental força a abertura de sociedades parcialmente fechadas a ele durante décadas” (THOMPSON, 1992, p.75). Todavia, ao confrontar Halliday, Thompson acredita que “os acontecimentos do outono de

1989 podem conseqüentemente ser vistos tanto como a conclusão de uma era histórica como o início de outra” (THOMPSON, 1992, p. 76), o que leva o autor a mencionar a possibilidade de uma “terceira via”, em um contexto de possibilidade de maior intercâmbio entre ocidente e oriente. O fato é que a queda do muro de Berlim, que tanto pode representar o fim de uma era como o surgimento de outra, anuncia a expansão de uma política que veio a influenciar o globo.

Para melhor entendimento sobre essa expansão, devemos expor que nos últimos anos que antecederam a queda do muro de Berlim, o enfraquecimento soviético já podia ser notado, pois, em 1986, com a Perestróica de Gorbachev, o regime soviético entrou em declínio e posteriormente deixou de significar um adversário ao imperialismo norte-americano (BOITO JUNIOR, 1999, p. 117). Em paralelo, o capitalismo, desde 1970, se encontrava numa situação de crises intermitentes, como as recessões de 1974, 1980 e 1990 (BOITO JUNIOR, 1999, p. 115), o que o levou a ser reformulado enquanto o socialismo debilitou-se.

Torna-se necessário expor que, antes das referidas crises, o capitalismo produziu bens de serviço em larga escala, proporcionando um elevado padrão de vida para o povo. Com as políticas de bem-estar social, proporcionou amparo econômico à população pobre, fazendo com que posteriormente o pensamento coletivo acreditasse que para vencer um período de crise era mais viável uma adequação do sistema capitalista do que um regime socialista, mesmo com a Europa vivendo um período de desemprego. Em síntese, a ideia de o regime socialista ser “necessário para eliminar a fome e a pobreza já não convence mais. Até mesmo o argumento de que apenas o socialismo poderia acabar com o desemprego em massa [...] já não é mais persuasivo” (HOBSBAWM, 1992b, p. 262). Foi então que o capitalismo mundial se reestruturou em torno dos princípios neoliberais.

Os alicerces neoliberais tem sua origem logo após a Segunda Guerra Mundial na Europa e América do norte, e ganhou espaço desde a crise de 1970. Após 1989, é possível interpretar que o neoliberalismo se tornou uma ideologia hegemônica na maior parte do mundo, reestruturando as políticas do capitalismo mundial ao passo que o distanciava das políticas de bem-estar social, a partir da justificativa de que “a crise seria decorrente dos aumentos salariais e dos gastos sociais do Estado” (VIZENTINI, 2004, p. 30).

Sobre a decadência das políticas de bem-estar social, José Luís Fiori apresenta a visão de Norberto Bobbio, que, em 1984, entende que as políticas assistencialistas foram levadas ao extremo, fazendo com que a relação entre direitos sociais e “capitalismo maduro” fosse contestada. Os programas políticos visaram então caminhar para um Estado mínimo, que

buscou não somente a livre circulação do capital, mas desregulamentou toda a ação estatal frente à economia e população (FIORI, 1997, p. 141). Nesse sentido, as bases para a disseminação das políticas neoliberais foram alicerçadas segundo uma ideologia que propôs: “manter um Estado forte, sim, em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas” (ANDERSON, 1995, p. 11). A ideia era obter a acumulação de capital reduzindo gastos sociais do Estado para assegurar a estabilidade monetária.

Dessa forma, as bases da política neoliberal estavam ligadas à redução do tamanho e das funções do Estado, na “limitação da emissão monetária, no aumento da taxa de juros, na redução de impostos para os rendimentos mais elevados, na redução dos gastos sociais, e na privatização facilitada das empresas públicas” (VIZENTINI, 2004, p. 30). Os ideólogos dessa doutrina criticam o intervencionismo, no que tange a qualquer limitação dos mecanismos de mercado por parte do Estado e defendem a livre concorrência como garantia de prosperidade.

Ressaltamos aqui o contexto dos anos 1970, quando o financiamento externo aumentou substancialmente sua disponibilidade de capitais privados com os chamados “petrodólares”. Fruto dos lucros obtidos pelos países produtores de petróleo por conta dos cartéis de 1973 e 1979 (choques do petróleo), os chamados “petrodólares possibilitaram, pela primeira vez, aos países da América Latina, dispor de créditos privados em abundância” (DEVOTO; FAUSTO, 2004, p. 466), o que resultou para os países dependentes desse investimento externo (não só os sul-americanos, apesar de representarem boa parte) uma possibilidade de expansão econômica via abertura comercial- mesmo que associada ao aumento da dívida externa, pois, para os países importadores de petróleo, os “choques” trouxeram reações adversas pelo seu elevado preço, além do fato de os juros (flutuantes) internacionais terem aumentado substancialmente no período.

A grande oferta de capital privado externo, e, principalmente, a necessidade dos mesmos (decorrente, entre outros, das elevações do preço do petróleo) para investimentos, contribuiu para que aumentassem as contestações ao Estado de bem-estar social, naquele período entendido como catalisador de dívidas estatais; e para absorverem o fluxo monetário oriundo do mercado mundial, diversos Estados (desprovidos de recursos monetários e autonomia econômica) adotaram o receituário neoliberal, que defende:

A ação econômica do Estado, seja como produtor de bens de serviço, seja como regulador das relações entre agentes econômicos, seria [...] danosa. Economicamente, ela deformaria o sistema de preços, o principal indicador das necessidades econômicas da sociedade, criaria monopólios, eliminando a soberania do consumidor e, por essa via, deixaria de sancionar a ineficiência econômica. Se o

Estado, preocupado em assegurar o bem-estar, detiver o monopólio da oferta dos serviços de saúde ou de educação, a concorrência deixaria de existir e o consumidor deixaria de ser soberano. Ele não teria mais como punir o desperdício ou a ineficiência, abandonando os estabelecimentos de educação ou de saúde de má qualidade (BOITO JUNIOR, 1999, p. 26).

A ideia corrente era de que o caminho para o crescimento econômico estava atrelado à estabilidade monetária, abertura ao comércio exterior, equilíbrio fiscal, controle inflacionário e redução da intervenção estatal na economia, e; “A obtenção de empréstimos e da ajuda das grandes instituições internacionais de crédito, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BID), passou a depender cada vez mais do cumprimento desses princípios” (DEVOTO; FAUSTO, 2004, p. 475). Para melhor entendimento sobre a influência dessas instituições na disseminação mundial das práticas neoliberais, torna-se necessário expor brevemente o contexto dos fins da Segunda Guerra Mundial e a criação desses agentes financeiros, que, vale ressaltar, estiveram em grande parte vinculados aos interesses econômicos intervencionistas e expansionistas dos Estados Unidos.

O papel dos agentes financeiros mundiais e a influência estadunidense na economia global.

O acontecimento que deu origem ao Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional foi o tratado de Bretton Woods, que ocorreu em 1944 (CORRÊA, 2011, p. 39) e promoveu a conversibilidade entre ouro e dólar, transformando tal moeda em lastro nas relações internacionais, que passaram a adotar a estratégia de câmbio fixo; já a partir dessa diretriz podemos visualizar uma crescente intervenção estadunidense na economia capitalista mundial.

Com efeito, ao se estabelecer que não haveria câmbio flutuante, que as moedas exprimiriam seu valor em ouro e que o governo dos Estados Unidos se comprometia a manter a conversibilidade do dólar em ouro, as consequências eram óbvias. Nas palavras de Aron: o dólar se transformava em equivalente do ouro; moeda transnacional, ao mesmo tempo que nacional, conversível em toda parte, não importa em que país, ela permitiria aos americanos (e permite ainda) comprar não importa que mercadoria com sua própria moeda (CARDOSO, 2008, p. 17-18).

O Tratado estabeleceu como reguladores das transações o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, e vigorou até 1973 (início dos “choques do petróleo” e das crises do modelo de bem-estar social). Todavia, o fim desse acordo não significou o fim das

instituições criadas por ele, e sua consecução durante as décadas que vigorou simbolizou uma busca pela ampliação do capitalismo global.

Sobre o Banco Mundial, entendemos que no princípio de sua criação, essa instituição (inicialmente chamado de BIRD) “tinha como finalidade promover a reconstrução da Europa com o iminente fim da Segunda Guerra Mundial” (CORRÊA, 2011, p. 39). Porém, conforme as décadas correram, o seu foco de atuação foi redirecionado, permeando hoje o fornecimento de créditos ou até mesmo doações a países que necessitam, condicionando-os a compromissos públicos. Também é tarefa desempenhada pela instituição a produção de pesquisas, como, por exemplo, o Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial, e esse tipo de estudo analisa o quadro financeiro e social do mundo com vistas a auxiliar a função do Banco, que, amparado no discurso do combate à pobreza e estímulo ao desenvolvimento econômico e social, busca atender os interesses do capital mundial (CORRÊA, 2011, p. 39). É válido ressaltar que “no período recente o Banco Mundial tem enfrentado diversas críticas que associam a atuação do Banco ao programa político neoliberal” (CORRÊA, 2011, p. 39).

Talvez esse fato seja explicado, entre outros motivos, pela disposição executiva do órgão, que apesar de auferir representatividade aos países acionistas por meio de uma Junta de Governadores (que, da mesma forma que o FMI, é formada por ministros ou presidentes dos Bancos Centrais desses países), essa Junta é subordinada à Diretoria Executiva, que conduz suas decisões. Ressaltamos que a Diretoria Executiva possui, entre seus 24 diretores, cinco países acionistas majoritários do Banco, dentre eles: Estados Unidos, Japão e Alemanha (CORRÊA, 2011, p. 39-40), também conhecidos como “Tríade” das potências econômicas globais. Além disso, “há um reconhecido acordo informal segundo o qual o presidente do Banco Mundial é cidadão dos Estados Unidos da América e por este país é indicado” (CORRÊA, 2011, p. 40), o que nos permite refletir que as decisões finais desse órgão possuem o poder de contribuir para os interesses dos atuais grandes agentes econômicos mundiais.

Analisando a agenda do Banco Mundial, Corrêa expõe que o órgão condicionou e até mesmo impôs aos seus devedores a adoção de medidas neoliberais (ao passo que apresentou a necessidade de privatizações, liberalização comercial, entre outros) mesmo nunca tendo se comprometido formalmente com esse ideário. A ideia presente era que:

As possibilidades de desenvolvimento econômico e social na periferia capitalista passariam invariavelmente pela necessidade de fortalecer as instituições de mercado e reduzir a intervenção estatal através das chamadas “reformas estruturais” (CORRÊA, 2011, p. 40).

Dessa forma, podemos observar que fazia e faz parte das propostas dessa instituição financeira a criação de um ambiente mundial desregulado e propício ao capital internacional, em particular ao das potências que gerenciam esses órgãos.

Sobre o Fundo Monetário Internacional (que funciona de forma paralela e complementar às funções do Banco Mundial) destacamos que a instituição, criada oficialmente em 1945, por meio do tratado de Bretton Woods, compartilha os mesmos interesses do Banco Mundial: atender aos interesses das grandes corporações das economias capitalistas centrais, ao passo que a instituição “tem como principal meta promover a estabilidade do sistema monetário internacional” (BONENTE, 2011, p. 135). Com relação a essa proximidade, também podemos destacar que a disposição executiva do FMI é muito semelhante à encontrada no Banco Mundial, e uma das poucas diferenças consiste no fato de seu Diretor Geral convencionalmente e informalmente ser cidadão de algum país pertencente à União Europeia. Em sua Diretoria Executiva, somente oito de seus 24 países representantes possuem acento permanente, e o único acionista com poder de veto nessa Diretoria são os Estados Unidos (BONENTE, 2011, p. 136).

Bonente apresenta que, ao fazer parte do FMI, cada país deposita uma quota na instituição, geralmente em valor proporcional ao tamanho de sua economia, e a quantia dessas quotas são determinantes no peso dos votos decisórios (BONENTE, 2011, p. 136) que compõe a agenda de “recomendações” do FMI. Tais quotas são repassadas quando necessário aos países membros do órgão, todavia acompanhadas de rigorosa fiscalização (OLIVEIRA, 2011, p. 37), inclusive no tocante ao cumprimento da agenda do FMI por parte do país beneficiado. O maior depositário de quotas para a instituição, e, portanto, o país que mais tem poder de voto decisório para as metas do FMI são os Estados Unidos (BONENTE, 2011, p. 136).

Portanto, quando falamos em Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial (ambos sediados em Washington), devemos ressaltar que tais instituições foram criadas nos fins da Segunda Guerra Mundial e possivelmente estiveram em grande parte a serviço dos interesses dos Estados Unidos, que passaram a intervir diretamente na política mundial buscando intensificar sua hegemonia.

Alguns historiadores ligados à corrente corporatista¹ entendem que nesse período a política externa dos Estados Unidos (comentada acima) foi claramente influenciada por sua política interna. Sidnei Munhoz expõe que para Michael Hogan, “se buscou, nos Estados Unidos, a estruturação de uma nova ordem econômica tanto interna quanto externa. [...] a política externa seria profundamente influenciada pela pressão de grupos organizados internos” (MUNHOZ, 2004a, p. 267). Assim, ao final da Segunda Guerra Mundial, as questões que influenciaram as políticas expansionistas estadunidenses não tiveram origem somente em questões externas (ameaça do projeto comunista, por exemplo), mas também em questões de ordem interna, como, por exemplo, a constituição de um ambiente mundial economicamente propício para o bom desenvolvimento de sua economia, por sua vez pressionada por interesses de setores internos.

Uma estratégia econômica que pode ser entendida como de fundamental importância para esse contexto foi o Plano Marshall. Inaugurado após a Segunda Guerra Mundial, o Plano injetou na Europa Ocidental cerca de US\$ 13,3 bilhões (cifra oficial) com vistas a auxiliar a recuperação econômica daqueles países após a Segunda Guerra Mundial e combater a ameaça ideológica comunista, fortalecida, entre outros, pelo papel exercido pelo Exército Vermelho no conflito (MUNHOZ, 2004b, p. 545). Com o Plano, os EUA ampliaram sua esfera de influência e garantiram a preservação de seus interesses econômicos, uma vez que muitos países europeus representavam grandes parcerias comerciais. O “Plano Marshall teria buscado a universalização do modelo econômico dos EUA e do *American way of life*” (MUNHOZ, 2004b, p. 547), ao passo que:

Para a implementação do Plano, os EUA exigiam a cooperação de todos os países participantes, o pleno conhecimento da forma como os recursos seriam distribuídos e empregados, que os aportes fossem utilizados para o fortalecimento e suporte de instituições consideradas livres e democráticas. Além disso, os países participantes se obrigavam a criar os seus próprios fundos em que deveriam ser depositados, em moeda nacional, os equivalentes recebidos pelo plano. Os administradores norte-americanos exigiam ainda o acesso às informações econômicas dos países envolvidos, o fornecimento de produtos considerados estratégicos, além da cooperação em outras atividades consideradas vitais à segurança nacional dos EUA (MUNHOZ, 2004b, p. 546).

¹ Munhoz (2004a) expõe que: “O termo corporatismo é empregado para descrever o sistema capitalista norte-americano, forjado ao longo do século XX, baseado no relacionamento entre grupos funcionais organizados, oficialmente reconhecidos, representando setores como os trabalhadores, o empresariado urbano e os agricultores. Nesse sistema, a regulação institucional e o desenvolvimento de mecanismos de controle procuraram promover a integração de diferentes setores em um único organismo. Nesse sentido, as elites, tanto do setor privado quanto do público, colaboraram para promover a harmonia, criando um novo modelo de interpenetração e divisão do poder que torna difícil identificar onde um setor termina e onde outro começa” (MUNHOZ, 2004a, p. 267).

Vale lembrar que ao final da Segunda Guerra Mundial era predominante entre os países europeus uma política econômica nacionalista de intervenção estatal, que conflitava diretamente com os princípios do livre-mercado adotado pelos EUA. Diante desse contraste, Sidnei Munhoz analisa que “o Plano Marshall tinha por objetivo, no âmbito regional, redirecionar o capitalismo europeu e, em uma perspectiva global, universalizar o modelo capitalista estadunidense” (MUNHOZ, 2004b, p. 547).

Observa-se, portanto, que a criação de instituições como o FMI e o Banco Mundial, bem como o implemento de estratégias econômicas representadas pelo Acordo de Bretton Woods e o Plano Marshall, anunciaram a maciça intervenção estadunidense durante o período da Guerra Fria na elaboração de uma nova ordem mundial gravitada em torno dos princípios de livre mercado - que atingiu seu ápice na década de 1990 com a forte influência da doutrina neoliberal, bem como com o desgaste das políticas de bem-estar social, que no geral, defendiam o mercado associado ao papel do Estado na provisão de benefícios ao povo.

Sobre a elaboração da mencionada “nova ordem mundial”, podemos expor que na década de 1960 a ideia de governabilidade passou a ser debatida por acadêmicos e políticos, e simbolizou a perda de credibilidade das ideias desenvolvimentistas - que para muitos haveria trazido uma “sobrecarga de demandas” (podemos relacionar com gastos sociais), ameaçando a governabilidade de países industriais (FIORI, 1997, p. 143). O conceito de governabilidade influenciou de maneira decisiva a política externa dos Estados Unidos, e seu entendimento foi sendo moldado durante as décadas seguintes, onde sofreu influência da chamada “nova economia política”, que possuiu em suas congêneres expressões do neoliberalismo econômico. “Pode-se dizer, sem medo de errar, que foi a ‘nova economia política’ que ofereceu o alicerce teórico à grande revolução neoliberal deste fim de século” (FIORI, 1997, p. 144).

Na década de 1980, fazia parte da agenda da governabilidade a diminuição do poder regulador dos Estados, e em 1990 foi estabelecido “o rigor no detalhamento institucional do que seria um governo pequeno, bom e, sobretudo, confiável do ponto de vista da comunidade internacional” (FIORI, 1997, p. 144). O cumprimento desse rigor passou a ser parte das exigências para os países que buscassem auxílio do Banco Mundial, e tal programa político, que reúne “sugestões” para uma integração bem sucedida desses países ao mercado global, pode ser comparado a programas como o Consenso de Washington, que abordaremos em breve.

Esta literatura voltada, sobretudo, para a ação do BIRD nos países apoiados por seus programas de ajustamentos e reformas estruturais, tem um viés claramente *policy oriented*. Mas seu enfoque não difere basicamente daquele que orientou um amplo estudo comparativo, sobre as condições políticas dos ajustamentos econômicos, desenvolvidos na segunda metade dos anos 80 por um grupo de cientistas políticos norte-americanos liderados por Joan Nelson, Stephan Haggard e Robert Kaufman. Uma das avaliações mais extensas e completas das dificuldades e condições políticas de implementação do programa de políticas econômicas que John Williamson apelidou, em 1990, de *Washington Consensus*: um programa de convergência ou homogeneização das políticas econômicas dos países latino-americanos, desenhado pelas burocracias internacionais e nacionais de Washington, combinando austeridade fiscal e monetária, com desregulação dos mercados e liberalização financeira, abertura comercial, privatizações e eliminação de todo tipo de barreiras ou discriminações contra os capitais forâneos (FIORI, 1997, p. 145).

Dessa forma podemos observar que instituições como FMI e o Banco Mundial, em paralelo com as políticas expansionistas e intervencionistas estadunidenses, tiveram um papel decisivo na construção da realidade política e econômica, que posteriormente esteve presente de maneira enfática no contexto que sucedeu a queda do Muro de Berlim.

Com o fim da Guerra Fria houve uma continuidade da interferência estadunidense na economia mundial, por intermédio de políticas intervencionistas e expansionistas adotadas desde a depressão da década de 1890 (MUNHOZ, 2004a, p. 266). Um dos motivos dessa continuidade seria a tentativa de conter o fato de sua própria economia e hegemonia estarem sendo ofuscadas, ao passo que outras economias foram crescendo desde o fim da Segunda Guerra, devido, entre outros motivos, ao próprio auxílio dos EUA via Plano Marshall.

Ao final da Guerra Fria observou-se o fim dos motivos anteriormente apresentados para a intervenção dos EUA em diferentes regiões do mundo (ameaça comunista), e como justificativa para o comentado aumento da presença militar estadunidense nessas regiões, surge então os “novos inimigos”, como, por exemplo, “o terrorismo internacional, os narcotraficantes hispânicos, o fundamentalismo islâmico ou a ‘instabilidade’ do Terceiro Mundo e a depravação generalizada” (CHOMSKY, 1996, p. 14). Com relação a instabilidade no chamado Terceiro Mundo, Sidnei Munhoz afirma que:

O conflito Leste-Oeste do período da Guerra Fria, grosso modo, foi substituído pelo conflito Norte-Sul, protagonizado por países ricos e países pobres; em outras palavras, entre a suposta estabilidade no chamado primeiro mundo e a instabilidade do assim denominado Terceiro Mundo (MUNHOZ, 2004a, p. 263).

Embora essa caracterização de um conflito Norte-Sul seja, a rigor apenas um modelo de análise, ele expressa, grosso modo, as diferenças em termos de desenvolvimento (industrial, científico e tecnológico), realidade social e interesses entre os países desses campos.

A inserção Sul-americana aos novos parâmetros do capitalismo mundial

Para abordarmos a inserção Sul-americana aos parâmetros do capitalismo mundial, em sua fase neoliberal, entendemos que uma visão ampla do processo (que se distancie de diagnósticos sobre particularidades) configura-se como apropriada para nossa análise, evidenciando as semelhanças do fenômeno com relação ao contexto mundial e refletindo sobre os resultados do empreendimento.

O neoliberalismo se expandiu para a América do Sul a partir de meados da década de 1980 (Com exceção do Chile, considerado precursor mundial da aplicação desse modelo) e atingiu seu ápice na década de 1990. Um dos motivos para o processo seria a contribuição do Consenso de Washington, que representou uma política expansiva do governo dos Estados Unidos buscando a inserção internacional sul-americana (MARTINS, C., 2011, p. 313), com os objetivos de “reduzir seus déficits comerciais com o mundo [...]; criar as condições para que seus investidores venham a auferir rendas [...]; e baixar ao mínimo as restrições à circulação de mercadorias e capitais” (MARTINS, C., 2011, p. 317), para que dessa forma as empresas estadunidenses aumentassem sua competitividade reduzindo seus custos de produção nos países periféricos. “Tomam-se iniciativas, ainda, no governo Bush, para desvalorizar o dólar, reduzir as taxas de juros e aprofundar a extensão do neoliberalismo ao conjunto da América Latina e Caribe” (MARTINS, C., 2011, p. 318), e o governo Clinton ampliou tais medidas.

O Consenso de Washington surgiu no governo Reagan por meio de um conjunto de interesses entre a alta burguesia estadunidense, as agências econômicas do país, o setor financeiro internacional concentrado em Washington, e de políticos e consultores estadunidenses que buscavam a aplicação de políticas neoliberais no país e no mundo. A privatização de empresas públicas e a desregulamentação da economia faziam parte da pauta (MARTINS, C., 2011, p. 318), “e a integração latino-americana se ajustou e se subordinou ao novo projeto hegemônico” (MARTINS, C., 2011, p. 319).

Observa-se o discurso neoliberal no Consenso quando analisadas suas propostas, que visavam ao crescimento econômico e à redução da pobreza da América Do Sul tendo como base a competitividade, com o argumento de que “o aumento da competição impulsionaria a produtividade das economias nacionais, que se especializariam em suas vantagens comparativas descartando os setores de maiores custos de produção relativos” (MARTINS, C., 2011, p. 319). Sabemos que isso não ocorreu, pois as valorizações monetárias nacionais, em muitos casos, foram acompanhadas de reduções salariais, não atingindo assim a

erradicação da pobreza; e a elevação da dívida externa para promoção de investimentos; a competitividade industrial estrangeira promovida, entre outros, pela diminuição de barreiras tarifárias e redução do valor do dólar; bem como os investimentos externos (na compra, e não na ampliação dos setores nacionais), causaram o que chamamos de desindustrialização, um dos problemas mais agravantes da América do Sul e que inviabilizou o crescimento econômico em longo prazo e a autonomia da região.

A América do Sul, em linhas gerais, aderiu aos parâmetros neoliberais em busca de créditos de instituições internacionais, investimentos externos de grandes agentes econômicos para suprir seu déficit orçamentário e renegociação da dívida externa. Podemos exemplificar esse processo mencionando as iniciativas políticas adotadas em países como a Venezuela, Chile e Argentina, para posteriormente abordarmos com maior ênfase o caso brasileiro.

João Fábio Bertonha explica que em 1990, a Venezuela, em meio ao aumento da população, da dívida pública, inflação, e da queda de preço do petróleo (base da economia venezuelana desde a metade do século XX), “tentou aplicar o receituário neoliberal, como era a praxe então em todo o continente, cortando subsídios, privatizando, abrindo a economia, etc” (BERTONHA, 2011, p. 55), e tal iniciativa perdurou até 1999, quando Hugo Chávez reverteu o modelo econômico do país, fazendo com que o Estado e as grandes estatais dominassem a economia. Todavia, a Venezuela permaneceu dependente da produção do petróleo e com pouca capacidade produtiva. “Se o setor de serviços ou o comércio venezuelanos estão em uma boa fase, é pelo motor petrolífero e pelas importações e não pelo desenvolvimento da indústria ou do sistema produtivo como um todo” (BERTONHA, 2011, p. 55).

Sobre a adesão chilena, a partir de 1974, Pinochet realizou reformas estruturais na economia e política do país (regra geral de liberal), como, por exemplo, a devolução de terras estatizadas por Allende, liberação de preços, abertura econômica, redução de impostos a empresas visando atração de capital externo, etc. Tais medidas resultaram em crises, que foram combatidas com um aprofundamento das políticas neoliberais, pois após 1982, o Chile iniciou sua política de privatizações (BERTONHA, 2011, p. 44). Contudo, vale ressaltar que o país não cogitou a privatização do cobre, “que, até hoje, é a área mais estratégica e que provê mais entradas fiscais para o governo do Chile” (BERTONHA, 2011, p. 44).

Ao se incluírem no mercado mundial por meio de políticas neoliberais, a economia interna do Chile e Venezuela não mudou no tocante à dependência industrial e na fraqueza de seus mercados internos, o que faz desses países agentes econômicos mundiais ainda nos

padrões sul-americanos de exportadores de matérias-primas e com pouca defesa perante as oscilações do mercado a qual se inseriram (BERTONHA, 2011, p. 47).

Na Argentina, a adesão às propostas de livre mercado começou a partir da ditadura de Viola, que se iniciou em 1976 e proveu o país alicerces para o implemento do programa neoliberal, possivelmente desenvolvido entre os fins da década de 1980 e final da década de 1990, ao passo que “a maior abertura ao comércio exterior só se deu no período Menem” (DEVOTO; FAUSTO, 2004, p. 467), que governou o país entre julho de 1989 até dezembro de 1999, e conduziu seu governo implementando a reforma do Estado através de duas leis: a “Lei de Emergência Econômica” (que suspendeu privilégios para empresas e autorizou a demissão de servidores públicos) e a “Lei de Reforma do Estado”. Sobre a segunda, Boris Fausto e Fernando Devoto destacam que a Lei “declarou a necessidade de privatizar uma extensa lista de empresas estatais e delegou ao presidente da República poderes para dispor sobre a forma das privatizações” (DEVOTO; FAUSTO, 2004, p. 479).

Com a aplicação dessas leis, foi iniciado no país o processo de privatizações logo no início da década de 1990, com vistas a destinar os recursos auferidos para compensação de gastos públicos. Começando pelas áreas de telecomunicações e transporte aéreo, com a privatização das empresas “ENTEL” e “Aerolíneas Argentinas” (DEVOTO; FAUSTO, 2004, p. 484), “as privatizações se estenderam pelos dois mandatos de Menem, abarcando um amplo campo de atividades, como os serviços de gás, eletricidade, petróleo, pensões etc” (DEVOTO; FAUSTO, 2004, p. 487).

Foi também na década de 1990 que o país agiu de forma incisiva no combate à inflação, e as medidas tomadas para tanto se assemelham muito com o caso brasileiro, podendo ambas serem interpretadas como exemplos da subordinada integração sul-americana com o capitalismo mundial. Enquanto o Brasil mantinha uma política de câmbio fixo, aproximando o valor da moeda nacional com o dólar americano, a Argentina promoveu o Plano de Conversibilidade, e as medidas adotadas por ambos os países são exemplos de políticas voltadas ao combate da inflação que refletiram numa maior vulnerabilidade nacional em relação à economia mundial.

Com o Plano de Conversibilidade a Argentina fixou a paridade de um peso por dólar, ampliando assim as relações econômicas do país com o comércio exterior. Contudo, aumentou também a dependência desse Estado em relação ao capital internacional, ao passo que, entre outros fatores, desestruturou a indústria local e tornou lei a proibição de emissão monetária que excedesse a reserva de dólares do país. Através do o Plano de Conversibilidade a Argentina cresceu e a inflação caiu drasticamente, mas com a crise mexicana dos fins de

1994, o país assistiu uma retirada maciça de fundos internacionais, que interrompeu seu crescimento (DEVOTO; FAUSTO, 2004, p. 485), enquanto no Brasil assistimos um aumento substancial da dívida externa devido a sua vulnerabilidade frente a crises internacionais.

Analisando tais medidas podemos compreender que é recorrente na política neoliberal privatizações destinadas à captação de fundos, seja para suprir diretamente – e provisoriamente - a arrecadação de tributos do Estado e minimizar seus gastos e funções, seja para conseguir apoio e empréstimos de instituições internacionais. A busca pela estabilidade monetária, controle inflacionário e abertura ao comércio exterior também são características predominantes, que levaram países como a Argentina, Chile e Venezuela a saírem rapidamente de um período de crises e conquistar um quadro de crescimento econômico, porém em curto prazo, ao passo que tais políticas trouxeram investimentos externos, mas não autonomia aos países, que ficaram suscetíveis à valorização do dólar, ao equilíbrio econômico das potências centrais, preços de commodities, atração de créditos externos, entre outros.

Por meio dessas breves considerações sobre os três países, podemos refletir que a inserção da América do Sul no mercado mundial foi - e ainda é - marcada pela falta de eficiência industrial e pela grande dependência de exportação de produtos primários, fazendo com que as relações econômicas sul-americanas tenham uma posição comercial limitada perante o mercado mundial.

Para exemplificar essa reflexão, podemos recorrer à análise de Frederic Jameson sobre a passagem da década de 1980 para a década de 1990, período que, segundo o autor, proporcionou uma realidade política e econômica onde os países “periféricos”, ou “os países da Dívida” – como denomina o autor – acentuaram sua situação de dependência, sendo fornecedores de trabalho barato e de matérias-primas, continuando a serem clientes da industrialização dos países centrais (JAMESON, 1992, p. 218). Sendo contemporâneo aos fatos, o autor argumenta: “[...] agora contemplamos com pesar o surgimento deste dualismo na vocação do superestado norte-americano de testar a sua tecnologia pós-moderna impondo ao antigo Terceiro Mundo a sua ‘nova ordem mundial’.” (JAMESON, 1992, p. 216).

O neoliberalismo se consolida na política mundial amparado de instituições (Fundo Monetário Internacional, Organização Mundial do Comércio, Banco Mundial) promotoras de tutelas para as práticas de desestatização em diversos setores dos Estados inseridos nesse contexto, acentuando nesses países o desenvolvimento do setor primário (produção agrícola, extração de matérias primas, entre outros), a relação de dependência entre países periféricos e economias centrais na produção e comercialização de artigos industriais, nas políticas de juros convenientes ao investimento externo, e na participação desses investimentos tanto no setor

industrial quanto nos serviços urbanos privatizados – energia elétrica, transporte ferroviário, serviço portuário, entre outros (BOITO JUNIOR, 1999, p. 41). No caso da América do Sul, a limitação econômica devido à dívida externa e, por consequência, a dificuldade de investimentos estatais dos países integrantes, os induziram a seguirem os parâmetros neoliberais a fim de remodelarem “suas estratégias de desenvolvimento e para se adaptarem às novas exigências das economias centrais” (BOITO JUNIOR, 1999, p. 117).

A política neoliberal reforçou um quadro internacional de restrição da autonomia política dos Estados periféricos – cujas políticas econômicas e sociais passaram a ser estritamente tuteladas por instituições como o FMI, o Banco Mundial e a OMC – e tem aprofundado os laços de subordinação econômica desses países às economias centrais (BOITO JUNIOR, 1999, p. 39).

Fazendo breve paralelo à Europa, a fim de analisarmos as consequências da doutrina neoliberal em nível global, julgamos que uma economia que deve ser mencionada é a inglesa do governo Thatcher, que executou profundas reformas de cunho neoliberal durante seu governo, entre os anos de 1979 a 1990. Nesse período, implantou a desregulamentação do setor financeiro e promoveu amplo programa de privatizações. Sobre o período de 1980, Perry Anderson afirma que a Inglaterra foi o país que aplicou da maneira mais pura os ideais da política neoliberal, realizando um “programa de privatização, começando pela habitação pública e passando em seguida a indústrias básicas como o aço, a eletricidade, o petróleo, o gás e a água” (ANDERSON, 1995, p. 12). Para o autor, as consequências desse novo modelo econômico, não só para a Inglaterra, mas para a maioria dos países europeus foram: queda da inflação e alta da deflação. Entretanto, observou-se o aumento no desemprego e a desaceleração de investimentos, mesmo tendo ocorrido acumulação monetária, e uma explicação para o fenômeno seria que:

A desregulamentação financeira, que foi um elemento tão importante do programa neoliberal, criou condições muito mais propícias para a inversão especulativa do que produtiva. Durante os anos 80 aconteceu uma verdadeira explosão dos mercados de câmbio internacionais, cujas transações, puramente monetárias, acabaram por diminuir o comércio mundial de mercadorias reais (ANDERSON, 2005, p. 16).

Também é exposto pelo autor que os gastos sociais dos Estados não reduziram, tendo eles extraordinários gastos com o desemprego e aumento demográfico de aposentados, o que levou o autor a afirmar que: “Economicamente, o neoliberalismo fracassou, não conseguindo nenhuma revitalização básica do capitalismo avançado” (ANDERSON, 1995, p. 23).

Ao fazer referência sobre a esfera social, é válido apresentar a crítica de Hobsbawm. Para o autor, enxergar o mercado como único mecanismo promotor de relações econômicas eficientes é um erro, pois a base do mesmo é a competitividade, que ao gerar estímulo e até mesmo aperfeiçoamento de alguns setores, concebe desigualdade social e exclui da economia bens de serviços inviáveis - mas que não deixam de ser indispensáveis, como, por exemplo, um sistema de transporte público moderno, eficiente e acessível, ou a construção de moradias destinadas à população pobre. Remetendo-se ao pensamento de Adam Smith, Hobsbawm explica que “existem certas coisas – essencialmente bens públicos – que o mercado não produz de forma alguma uma vez que não trazem lucro a ninguém, ou não tanto quanto se poderia lucrar com outras coisas” (HOBSBAWM, 1992b, p. 264). O autor acredita que para se atingir um capitalismo próspero, este precisa conter uma economia mista público-privada, ou seja, precisa tanto das relações de mercado em alguns setores, para gerar estímulo e investimentos, quanto o amparo estatal em relação aos direitos e ao bem-estar social, “um entrelaçamento de empreendimento privado, empreendimento público e bastante controle público” (HOBSBAWM, 1992a, p. 101).

Por fim, Hobsbawm defende a importância do Estado na manutenção do bem-estar social, levando em conta a experiência neoliberal ocorrida nas décadas de 1970 e 1980, que, mesmo tendo auferido progresso econômico e acúmulo de riquezas, levou ao desmesurado aumento do desemprego e da desigualdade social. Para tanto o autor afirma que na década de 1990, um dos grandes problemas mundiais – resultantes desse novo modelo econômico que segue a política e a ideologia neoliberal - seria a má distribuição de renda. “As conseqüências políticas de deixar populações despidas cuidarem de si mesmas nas tempestades de um capitalismo genuinamente neoliberal são demasiadamente imprevisíveis para se arriscar” (HOBSBAWM, 1992a, p. 100).

Quem, a não ser a autoridade pública, iria poder assegurar um mínimo de renda e bem estar social para todos? Quem poderia contrabalancear as tendências à desigualdade tão impressionantemente visíveis das Décadas de Crise? A julgar pelas experiências das décadas de 1970 e 1980, não seria o livre mercado. Se essas décadas provaram alguma coisa foi que o grande problema do mundo [...] não era como multiplicar a riqueza das nações, mas como distribuí-la em benefício de seus habitantes (HOBSBAWM, 1995. p. 555).

Por não ser a prioridade em nosso enfoque, não estenderemos nossa exposição sobre a esfera social, bem como sobre a defesa do autor em relação à necessidade de um Estado promotor do bem-estar social. Todavia, a crítica de Hobsbawm nos possibilita uma relação com a esfera econômica ao passo que, da mesma forma que para o autor o livre mercado não é

capaz de contrabalancear as desigualdades sociais, a interferência do capital internacional também pode ser interpretada como ineficiente na promoção de segurança e autonomia econômica aos governos nacionais, sobretudo em períodos de crise internacional, pois o vigente quadro neoliberal incita um desestímulo ao desenvolvimento de tecnologia e indústrias nacionais e estimula o enfraquecimento ou desaparecimento de políticas protecionistas estatais.

Apesar de crítico a essa política mundial, Hobsbawm enxerga um acúmulo de riquezas por meio do modelo neoliberal. Sobre o assunto é válido apresentar que, ao contrário do ocorrido por volta dos anos 1950, quando grandes empresas buscavam conquistar mercados nacionais protegidos e se submetiam aos seus parâmetros, no contexto de 1990 as empresas multinacionais buscaram conquistar os territórios mais desregulados, e seus segmentos e filiais se desintegraram geograficamente pelo mundo. “É graças a isto que o comércio intrafirma cresceu de uns 20% do comércio mundial em 1980 para cerca de 33% em 1994” (FIORI, 1997, p. 150). A desregulamentação dos mercados e dos sistemas bancários gerou o processo de “globalização financeira”, que causou um aumento substancial no capital de giro dos mercados e na especulação cambial e monetária. “De cerca de 100 milhões de dólares nos anos 70, ela passa para algo em torno de 1 trilhão diário nos anos 90, valor superior à soma total das reservas de todos os Bancos Centrais do mundo” (FIORI, 1997, p. 150). Todavia, assistimos nesse contexto uma disparidade significativa entre um limitado número de empresas multinacionais e governos - onde podemos citar a chamada “Tríade”, constituída por Estados Unidos, Japão e Alemanha – com os chamados países periféricos.

Uma consequência desse processo para os países periféricos foi a concentração de avanços tecnológicos nos países centrais, que resultou numa competição entre os países do chamado “terceiro mundo” pela busca de investimentos externos com a iniciativa de participarem desse progresso. Essa competição estimulou a desregulamentação de mercado e flexibilidade nas políticas nacionais desses Estados, por vezes endividados e sem capacidade de investimentos, o que os levou a buscarem investimentos privados, sejam eles nacionais ou internacionais, a fim de almejarem algum progresso nos seus setores industriais.

Esse processo ocorreu no Brasil a partir das décadas de 1980 e 1990, onde o país, apesar de constituir uma indústria considerável, não possuía capital suficiente para investimentos em setores estratégicos, como o energético, por exemplo, e assim optou por realizar reformas estruturais em busca de investimentos para impulsionar o progresso econômico e o desenvolvimento tecnológico. Conforme já mencionado, tais reformas estruturais seguiram os parâmetros neoliberais, pois os pretendidos investimentos só seriam

alcançados quando implantado “o conhecido programa de reformas voltadas para a desmontagem da institucionalidade em que se fundou a industrialização substitutiva de importações: desregulamentação, abertura, privatização e descentralização” (FIORI, 1997, p. 152).

1.3- NEOLIBERALISMO NO BRASIL

Na década de 1990, o Brasil promoveu seu programa de privatizações, com vistas a atrair investimentos externos, reduzindo assim as funções do Estado. “O capital estrangeiro entrou na privatização das empresas de energia elétrica, da Rede Ferroviária Federal, da Companhia Vale do Rio Doce e de outras empresas leiloadas no governo FHC” (BOITO JUNIOR, 1999, p. 52). Todavia, é válido ressaltar que antes mesmo dessa década, nosso país já começara a promover sua política de privatizações. “O Banco Mundial calculou que de 1980 a 1987, no mundo inteiro, ocorreram pouco mais de 400 privatizações e que metade delas se realizou em cinco países: Brasil, a Grã-Bretanha de Thatcher, Chile, Itália e Espanha” (HOBSBAWM, 1992b, p. 263).

Um dos possíveis fatores para esse panorama consiste no “impacto político e ideológico que a pressão do governo Reagan pela abertura do mercado brasileiro causou na burguesia brasileira” (BOITO JUNIOR, 1999, p. 119), ao requisitar a privatização de empresas estatais e a liberação do comércio exterior no Brasil e em inúmeros países periféricos. O nosso caso pode ser exemplificado com “a exigência estadunidense de que o governo brasileiro liquidasse a reserva de mercado para a indústria nacional de informática” (BOITO JUNIOR, 1999, p. 116). Diante dessa pressão externa, na década de 1980 começou a ser contestado em nosso país “os inconvenientes de manter a indústria da informática submetida à rigidez de uma lei que, com preocupações nacionalistas e com o objetivo de criar um setor tecnológico nacional [...] vedava importações e investimentos estrangeiros” (CARDOSO, 2008, p. 37). A partir desse momento tornou-se claro, mesmo dentro do regime militar (que na época já se encontrava em estado de deterioração) qual seria a opção política e econômica que o Brasil seguiria.

Outro exemplo que contribuiu para o caminho trilhado pelo Brasil na década seguinte seria a interrupção de empréstimos à América do Sul ocorrida no governo Reagan, que intensificou a “crise da dívida” e interrompeu o crescimento econômico da região (na época, uma das mais altas taxas mundiais), passando a ser comparado com as taxas de desenvolvimento africano na década de 1980 (MAMIGONIAN, 2011, p. 23). Fernando

Henrique Cardoso comenta que, enquanto nos anos 1970 o Brasil possuía taxas de crescimento de 7% ao ano, “Nos anos 1980, o iceberg, em vez de derreter, nos derreteu: a economia começou a ser erodida pela inflação e pela moratória da dívida; estávamos a um passo da estagnação” (CARDOSO, 2008, p. 37). Diante desse fato, é necessário expormos a situação interna brasileira: o país vivenciava o período de redemocratização, possuía altos índices de inflação e, posteriormente, fracassara na implantação do Plano Cruzado (apesar deste ter apresentado bons resultados no início de sua aplicação); e esse panorama é tão relevante quanto a influência do quadro internacional para entendermos a inserção do Brasil nos parâmetros vigentes do capitalismo global.

A redemocratização brasileira foi antecedida por um processo de abertura política que começou por volta de 1974 com o presidente Geisel. Foi iniciado pela esfera social, quando eliminadas as torturas, censura dos jornais, a revogação do AI-5 e o decreto de anistia em 1979 (decretado pelo general Figueiredo), até permear a esfera política, com a eleição de governadores estaduais em 1982 (DEVOTO; FAUSTO, 2004, p. 459). Esse processo não pode ser visto como uma mera iniciativa do governo ditatorial, mas foi, em grande medida uma resposta às crescentes ações provenientes dos movimentos sociais que começavam a se rearticular e a demonstrar vitalidade nos grandes centros urbanos. Desse modo, o projeto de abertura lenta e gradual tinha por objetivo manter as pressões populares sob controle.

Após a derrota popular na intensa campanha pelas eleições diretas (1984) durante o governo do último general presidente, João Batista Figueiredo, a disputa pela presidência ocorreu através do Colégio Eleitoral, quando Tancredo Neves foi eleito como presidente da República. Tendo este falecido antes de sua posse, Sarney assume o governo em 1985. Nessa época o Brasil enfrentava uma inflação superior a 200%, e a tentativa de combate se deu através do Plano Cruzado em 1986 (DEVOTO; FAUSTO 2004, p. 464), que fracassou. Por meio de eleições diretas Fernando Collor de Mello assume a presidência em 1989, dando impulso às práticas neoliberais que já haviam sido iniciadas de forma menos intensa no período anterior.

Em confronto ideológico direto com Lula, que naquele contexto representava as propostas estatizantes da esquerda (propostas que no momento estavam desmoronando com a queda do muro de Berlim), Fernando Collor de Mello “prometia retirar o Brasil da liderança dos países pobres para integrá-lo ao clube dos países ricos, mediante reformas profundas em sua estrutura econômica” (ALMEIDA, P., 2009, p. 10). Ao assumir a presidência, Collor marcou o início de um processo de reestruturação política nacional que posteriormente foi intensificado no governo de Fernando Henrique Cardoso: “reforma tarifária, redução do

tamanho do Estado, abertura econômica e liberalização comercial, além da revisão completa da política nuclear herdada do regime anterior” (ALMEIDA, P., 2009, p. 10).

Porém, vale ressaltar aqui (sem fazer menção ao debate sobre as consequências sociais) que a ideologia nacionalista, amplamente promovida com Getúlio Vargas desde 1930 e mantida pelos regimes militares após 1964, promoveu vitalidade ao Estado e ao seu parque industrial. Essa conduta nacionalista tornou-se, na década de 1980, um obstáculo para a aplicação dos ideais neoliberais. “Não por acaso, entre os países do Cone Sul, o Brasil foi o último a optar por uma política de privatizações, inaugurada pelo Chile” (DEVOTO; FAUSTO 2004, p. 486).

A ditadura militar brasileira adotou uma política de intervenção estatal na economia, mantendo para si a manutenção do parque industrial ao passo que nomeava generais e coronéis na direção das estatais. “O maior obstáculo econômico à transição neoliberal no Brasil foi o sucesso que o desenvolvimentismo obtivera na promoção do crescimento e da diversificação do parque industrial brasileiro” (BOITO JUNIOR, 1999, p. 115) no período do regime militar. Com o fim do regime, essa conduta nacionalista que representava os interesses da burguesia civil e militar praticamente desapareceu.

As primeiras propostas de privatização em nosso país se iniciaram no final da década de 1970, e “Em 1981, a privatização foi incluída na agenda da política econômica, com a criação por decreto governamental de uma Comissão Especial de Desestatização, que identificou 140 estatais prontas para ser privatizadas no curto prazo” (DEVOTO; FAUSTO, 2004, p. 487). Contudo, as privatizações ocorridas nessa década foram lentas e as empresas selecionadas eram de pouca relevância e deficitárias, o que caracteriza esse processo, na visão desses autores, como tímido até a década de 1990. No governo Collor essa política se amplia com o Programa Nacional de Desestatização (PND), aprovado no Congresso em 1990.

Tal atitude deveu-se, essencialmente, à alteração do cenário político internacional, caracterizada pelo fim da Guerra Fria, e ao fraco desempenho da economia brasileira no final dos anos 1980. Esse último fator [...] limitou o grau de liberdade do governo na condução de políticas intervencionistas, forçando-o a adotar estratégias de desenvolvimento mais voltadas para o mercado (DEVOTO; FAUSTO, 2004, p. 488).

Sobre a análise exposta acima, podemos fazer menção ao entendimento do ex-presidente da república, à medida que, fazendo referência à intervenção estatal na economia, afirma:

As fragilidades do modelo de não-crescimento que nos sufocava na década de 1980 só ficaram mais visíveis depois da queda do muro de Berlim [...] Em nosso caso, não se queria imitar o padrão soviético, mas a existência do mundo soviético abria espaço para imaginar-se a possibilidade de “outra forma de desenvolvimento”, menos assentada no mercado e mais ancorada do governo. (CARDOSO, 2008, p. 39).

Portanto, com as propostas alheias àquelas amparadas no mercado sendo ofuscadas pela queda do muro de Berlim, em conjunto com o retrocesso econômico da década de 1980 (decorrente, entre outros, da “crise da dívida” impulsionada pelas iniciativas do governo Reagan) bem como com as medidas tomadas no combate à inflação, ganhou fôlego no país uma política que privilegiou as relações econômicas internacionais e excluiu os setores industriais nacionais do crescimento almejado. O fracassado Plano Cruzado foi substituído por estratégias de desenvolvimento voltadas para o mercado internacional, que estimulou a queda de tarifas de importação no intuito de ampliar a atividade no Brasil. Fernando Henrique Cardoso afirma que “Em 1988 a tarifa brasileira máxima, que era de 105%, em 1993, caíra para 35%; a tarifa média, que era de 51%, caiu para 14% e se manteve assim depois do Plano Real (1994)” (CARDOSO, 2008, p. 40), e de maneira crítica, Mamigonian analisa que “este *dumping* destruiu grande parte das indústrias nacionais” (MAMIGONIAN, 2011, p. 24).

Esse processo, caracterizado pela entrada de capitais externos no Brasil para investimentos no setor industrial, não significou uma real ampliação do nosso parque industrial, ao passo que apesar do investimento externo no setor haver crescido, houve transferência de renda e propriedade (privatizações), e desgaste nas indústrias nacionais restantes com a aplicação das referidas políticas de abertura comercial (queda de tarifas de importação). Portanto, uma das consequências da abertura política e comercial promovida por Fernando Collor foi a política de desindustrialização brasileira, que se iniciou “através da extinção de barreiras não-tarifárias e da redução das alíquotas de importação” (BOITO JUNIOR, 1999, p. 45).

Numa amostra reunindo os sete maiores países da América Latina e Caribe, Vera-Vassalo constatou que 40,8% dos investimentos estrangeiros diretos do período de 1988-1993 dirigiram-se para os programas de conversão da dívida externa e de privatização. Sobram 60%, dentre os quais, convém lembrar, uma parte significativa está entrando apenas para comprar empresas nacionais com dificuldades – isto é, representa mera transferência de propriedade, não capacidade produtiva nova (BOITO JUNIOR, 1999, p. 40-41).

Fernando Henrique Cardoso, como ministro da Fazenda de Itamar Franco, iniciou um projeto de reforma do Estado e aproveitou os bons ventos da economia mundial, que levavam à queda generalizada das taxas de inflação. A sua equipe econômica elaborou o Plano Real,

que passou para a história como o debelador da inflação brasileira. A questão é mais complexa. O plano foi importante, no entanto, o controle da inflação foi um fenômeno global. Em 1995, Fernando Henrique Cardoso, ao assumir a presidência deu início a um processo de reforma do Estado e da economia, adotando medidas de combate à inflação (plano real), ampliando o programa de privatizações e promovendo o fim dos monopólios governamentais nas áreas de infraestrutura, que afetou diretamente o setor elétrico, das telecomunicações, o setor rodoviário e ferroviário e o setor petrolífero por meio da Lei do Petróleo em 1997, que trataremos posteriormente. Uma medida que merece destaque nesse contexto foi a Lei de Responsabilidade Fiscal, outorgada em 2000, que limitou a autonomia financeira dos estados brasileiros frente à União, ao passo que privatizou e liquidou os bancos estaduais e fixou limites de gastos com servidores públicos (DEVOTO; FAUSTO, 2004, p. 481), realizando assim uma das mudanças (fundadas em princípios neoliberais) pretendidas no quadro governamental em vigência daquele período (a redução dos gastos públicos por meio da austeridade fiscal - que aumentou o controle do Governo Federal com relação aos gastos públicos nacionais) e dando continuidade à consecução da reforma do Estado e da economia, que já havia sido iniciada desde 1995 com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado, do qual abordaremos brevemente expondo algumas de suas propostas.

Em 1995, foi adotado o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, que tinha como dois de seus principais objetivos a redução do tamanho do Estado, com cortes no quadro de pessoal, privatização e terceirização de serviços não típicos pelo governo; e a redefinição do papel do Estado, reduzindo seu grau de interferência, permitindo a ampliação do mercado e se valendo de agências reguladoras independentes nos setores econômicos (principalmente os de infra-estrutura) onde o mercado por si só não conseguiria se auto-regular. (LAPIP; JACOB, [s.l.:s.n], p.2).

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado foi elaborado com o objetivo de distanciar a prática governamental da administração pública burocrática, que ganhou força desde o governo Vargas ao passo que o Estado detinha maiores poderes de decisão e função, e caminhar rumo a uma administração pública gerencial², por meio de emendas constitucionais.

² O conceito de administração pública gerencial surgiu na segunda metade do século XX. Tal proposta política manifestou-se na Grã-Bretanha de Thatcher; e, nos Estados Unidos, durante o governo Reagan. Esse modelo administrativo tem como meta o enfrentamento da crise fiscal do Estado, e utiliza como mecanismo o esvaziamento das funções e encargos governamentais sob o discurso de maior eficiência administrativa, rompendo assim com a administração pública burocrática. Conforme exposto por Ana Paula Paes de Paula: “A origem da vertente da qual deriva a administração pública gerencial brasileira está ligada ao intenso debate sobre a crise de governabilidade e credibilidade do Estado na América Latina durante as décadas de 1980 e 1990. Esse debate se situa no contexto do movimento internacional de reforma do aparelho do Estado, que teve início na Europa e nos Estados Unidos. Para uma melhor compreensão desse movimento, é preciso levar em consideração que ele está relacionado com o gerencialismo, ideário que floresceu durante os governos de Margaret Thatcher e de Ronald Reagan” (PAULA, 2005, p. 37).

Tinha como discurso o fim de privilégios aos constituintes, diminuição de gastos públicos com servidores, inclusive os gastos oriundos de governos estaduais (que se acentuaram muito no período), e promoção de revitalização e agilidade das decisões governamentais.

Particularmente sobre os elevados gastos estaduais, que levaram o governo a outorgar a Lei de Responsabilidade Fiscal no intuito de contê-los, é válido pontuar que:

A composição da força de trabalho no setor público em 1992 (que não deve ter sofrido nenhuma alteração substancial até o presente), no que se refere à sua distribuição entre as três esferas de governo, mostra que os estados empregavam praticamente a soma (49%) do que empregavam municípios (26%) e a União (25%). Este perfil de distribuição, que demonstra uma clara concentração no nível estadual, revela-se a princípio incoerente com a municipalização da execução de serviços, conforme dispõe o texto constitucional (PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DE ESTADO, 1995, p. 23).

O documento apontou ainda a necessidade de redução do aparelho estatal, apoiado na manutenção expressivamente cara de estruturas centralizadas da União. Critica também o modelo burocrático tradicional instaurado com a constituição de 1988, no tocante ao seu “formalismo, no excesso de normas e na rigidez de procedimentos” (PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DE ESTADO, 1995, p. 26), que acaba por “travar” a administração pública, tornando-a lenta e ineficiente ao passo que se opõe à autonomia dos executores sobre poderes decisórios e aplicações de recursos financeiros. Também é apontada pelo Plano a necessidade de abertura comercial, tendo como justificativa a ineficiência das propostas da constituição de 1988, ao passo que propunha um futuro socialdemocrático, assistencialista nas áreas da previdência, saúde e educação, além de conter propostas de Reforma Agrária, todavia, conforme defendido pelo documento, sem condições institucionais de geração de riqueza suficiente para suprir o custeio necessário (CARDOSO, 2008, p. 38). Na visão do então presidente da República, era necessária uma maior abertura ao capital externo, que só poderia ser possível se reduzido o aparelho estatal.

Sobre a pretendida (e posteriormente realizada) redução do aparelho estatal, o Plano Diretor destacou como meta a redução da participação do Estado no “setor de produção de bens e serviços para o mercado”. Correspondem a esse setor as atividades econômicas com fins lucrativos em que o Estado tem participação, como por exemplo, o setor de infraestrutura e as atividades monopolizadas pela União, onde se inclui o setor petrolífero até 1997.

No setor de produção de bens e serviços para o mercado [...] a propriedade privada é a regra. A propriedade estatal só se justifica quando não existem capitais privados disponíveis - o que não é mais o caso no Brasil - ou então quando existe um monopólio natural. Mesmo neste caso, entretanto, a gestão privada tenderá a ser a

mais adequada, desde que acompanhada por um seguro sistema de regulação (PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DE ESTADO, 1995, p. 44).

Para empreender a redução da participação do Estado do “setor de produção de bens e serviços para o mercado”, o governo FHC remodelou o “setor de atividades exclusivas do Estado”, que entre outras funções, detinha em 1995 a incumbência de regulamentar, fiscalizar e fomentar diversas áreas de atividades nacionais. Conforme aponta o documento analisado, a referida reestruturação foi realizada a fim de “tornar muito mais eficientes as atividades exclusivas de Estado, através da transformação das autarquias em ‘agências autônomas’.” (PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DE ESTADO, 1995, p. 44). Desse modo, o governo criou agências executivas e agências reguladoras para assumirem algumas de suas responsabilidades em diversos setores nacionais.

A criação de Agências Executivas representaria uma inovação no pretendido modelo gerencial de governo. “Inspiradas no modelo britânico do *Next Steps*, elas seriam as ‘cabeças-de-ponte’ do novo desenho organizacional da administração pública” (COSTA, 2002, p. 37). As características desses órgãos seriam a autonomia e flexibilidade para fornecer condições para o implemento da proposta de governo gerencial, e “seriam controladas de forma precisa e objetiva por contratos de gestão que definiriam a missão de cada Agência, seus objetivos de médio e longo prazo, assim como os critérios de avaliação do desempenho” (COSTA, 2002, p. 37). Porém esse controle pode ser por vezes entendido como paradoxal ao objetivo de autonomia dessas agências, ao passo que sua principal função é a de execução de políticas governamentais, sancionadas pelo Estado ou tuteladas por ele na sua estruturação.

Ocorreu no período uma “concorrência” entre a criação de Agências Executivas e Agências Reguladoras, sendo a segunda a mais disseminada na reforma do Estado. Apesar do elevado grau de semelhança, as Agências Reguladoras foram adotadas em maior número, entre outros motivos, por conta de possuírem autonomia financeira, enquanto as Agências Executivas dependiam de repasse de recursos pelo Ministério da Fazenda (tornando maior o vínculo de subordinação das mesmas com relação à União). Nesse sentido, a adoção de Agências Reguladoras implicou menor custo e maior flexibilidade para o modelo gerencial, e diante do fato, Valeriano Costa expõe que “entre 1996 e 2002, apenas uma Agência Executiva, o INMETRO, foi instituída” (COSTA, 2002, p. 37), enquanto o modelo de Agências Reguladoras passou a dominar diversos setores nacionais, entre eles: o de águas com a ANA, o de telecomunicações com a ANATEL, a área de saúde complementar com a ANS, vigilância sanitária com a ANVISA, transportes terrestres e aquáticos com a ANTT e

ANTAQ, energia elétrica com a ANEEL e o setor petrolífero com a ANP (COSTA, 2002, p. 37).

Existem diferentes opiniões sobre qual seria o melhor modelo de agência, todavia não é objetivo promovermos essa discussão aqui, mas apresentar que, em menor ou maior grau, ambos os modelos foram aplicados, e com o surgimento dessas agências (principalmente as Reguladoras) o governo deixou de controlar a consecução de diversas atividades nacionais para fiscalizá-las posteriormente, diminuindo suas funções.

Fato que não pode deixar de ser mencionado (pela sua estreita relação com o surgimento desses órgãos) foi o objetivo de continuidade do programa de privatizações por meio do Conselho de Desestatização, e a reorganização e fortalecimento das Agências Reguladoras dos setores privatizados (PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DE ESTADO, 1995, p. 47), ao passo que o surgimento dessas agências ocorreu com a finalidade de regular esses setores por meio de uma ação que, em linhas gerais, visa trabalhar em duas frentes opostas: substituição da interferência estatal e mediação com o mercado.

Sobre as intenções que permearam o surgimento das Agências Reguladoras, podemos expor a visão de Luiz Carlos Bresser Pereira, que foi tesoureiro da campanha vitoriosa de Fernando Henrique Cardoso e, desde a posse desse governo, foi ministro da Administração Federal e da Reforma do Estado, sendo então um dos autores do Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado. Para o autor, o processo de privatização deve ser assistido pelo governo por meio de “agências reguladoras autônomas, que sejam capazes de impor os preços que prevaleceriam se mercado houvesse” (PEREIRA, 1997, p. 25), seguindo uma política de desregulação da intervenção estatal e, ao mesmo tempo, de regulação desse processo por entidades autônomas: “Para a agenda liberal tornava-se, agora, necessário, ao mesmo tempo desregular e regular: desregular para reduzir a intervenção do Estado; regular, para viabilizar a privatização” (PEREIRA, 1997, p. 33). Segundo Bresser, as decisões governamentais deveriam (e de fato foram) ser executadas por meio desses órgãos autônomos durante o processo de privatizações.

Na execução das atividades exclusivas de Estado é na verdade necessário distinguir três tipos de instituição: as secretarias formuladoras de políticas públicas, que, no núcleo estratégico do Estado, em conjunto com os ministros e o chefe do governo, participam das decisões estratégicas do governo; as agências executivas, que executam as políticas definidas pelo governo; e as agências reguladoras, mais autônomas, que buscam definir os preços que seriam de mercado em situações de monopólio natural ou quase natural. As agências reguladoras devem ser mais autônomas do que as executivas porque não existem para realizar políticas do governo, mas para executar uma função mais permanente que é essa de substituir-se aos mercados competitivos (PEREIRA, 1997, p. 43).

Pontuamos que o surgimento das Agências Reguladoras será abordado com mais ênfase no próximo capítulo, todavia justifica-se a breve apresentação dos objetivos que acompanharam a construção desses recentes órgãos governamentais no Brasil pelo fato de que as Agências Reguladoras podem ser consideradas como uma ferramenta para a consecução das políticas de privatização que ocorreu em nosso país.

Além dos diversos setores já mencionados, um deles diretamente afetado por esse processo, e que merece destaque em relação ao nosso tema, é o energético, ao passo que o governo FHC promoveu quebra de monopólio estatal (setor petrolífero) e privatizações em larga escala (setor elétrico), que “passaram a visar não apenas –o que também era importante– desafogar a crise fiscal e consolidar a estabilização da economia, mas a atrair vultuosos investimentos estrangeiros em setores de infra-estrutura” (CARDOSO, 2008, p. 42).

Em muitos países o setor energético foi desenvolvido por meio de empresas estatais, porém, a partir da segunda metade da década de 1970, essa política passou a ser contestada pela crença de que a iniciativa privada poderia ser mais eficiente na administração (MATHIAS; CECCHI, [s.l.:s.n], p. 45). No Brasil, a partir de 1990, a concepção de política nacionalista, adotada para esse setor desde a década de 1930, começou a ser substancialmente questionada, e o governo passou a promover políticas de cunho neoliberal direcionadas para privatizações, como ocorreu no setor elétrico, por exemplo; e quando não, para o esvaziamento das funções do Estado, como ocorreu no setor petrolífero.

Ao Abordar a abertura política do setor energético brasileiro na década de 1990, Edmar de Almeida afirma que em um primeiro momento, o setor elétrico não prosperou como imaginado, pois a liberação econômica não atingiu os resultados esperados ao passo que foi incapaz de garantir investimentos suficientes para o fornecimento de energia. É ressaltado que na primeira metade da década os investimentos privados foram relativamente escassos (ALMEIDA, E., 2009, p. 398). Diante dos baixos resultados provenientes da política de privatizações, na segunda metade da década de 1990 ocorreu a busca de um novo compromisso entre o Estado e a iniciativa privada, com vistas a um melhor desempenho no fornecimento energético e maior segurança de investimentos no setor. Nesse contexto foi criada a ANEEL.

Torna-se necessário ressaltar aqui que houve divergências em relação às políticas adotadas para os setores elétrico e petrolífero, ao passo que no primeiro ocorreu uma redução drástica do investimento estatal enquanto que no segundo (onde houve maior mobilização e resistências contra as iniciativas governamentais) o espaço para investimento privado ocorreu

sem que o investimento estatal fosse reduzido. Para o fornecimento de petróleo e gás, a iniciativa privada aliou-se ao investimento estatal auferido pela Petrobras, o que resultou numa política diferente daquela encontrada no setor elétrico (ALMEIDA, E., 2009, p. 399), onde pode se observar que houve a intenção de se privatizar as indústrias, quando em 1993, “o governo promulgou a Lei 8631, que visou melhorar a situação financeira das empresas publicas, preparando-as para a privatização”³ (ALMEIDA, E., 2009, p. 399).

Além da Lei 8631, a Lei de Concessões de Serviços Públicos, de 1995, contribuiu para o processo de privatizações do setor elétrico, ao passo que “generalizou a possibilidade de formação de parcerias entre setor público e privado a partir daquele ano” (BIELSCHOWSKY, 2002, p. 22). Após tais medidas, o processo de privatização pôde ser iniciado, ainda que a Agência Nacional de Energia Elétrica fosse criada somente no ano seguinte. Em comparação com o setor petrolífero, é válido apontar que, apesar de mais amena, também houve resistências no processo de privatização do setor elétrico, que contribuíram para que a Copel, companhia pública paranaense, não fosse privatizada, por exemplo. “Foi dada a partida na privatização em 1995, e daí a 1998 o segmento de distribuição estava integralmente privatizado, com a exceção principal das companhias estaduais de Minas Gerais e Paraná (Cemig e Copel)” (BIELSCHOWSKY, 2002, p. 22).

A privatização de indústrias do setor elétrico reduziu substancialmente o papel das empresas públicas de energia elétrica no mercado, e para regular o setor, foi criada em 1996 a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), pela lei 9.427, que veio a absorver a responsabilidade de fiscalizar diversas companhias elétricas, principalmente após 1999, quando já haviam sido privatizadas 19 empresas públicas de fornecimento de energia (ALMEIDA, E., 2009, p. 399).

No caso do setor petrolífero, podemos destacar que as políticas adotadas caminharam no sentido de atrair o investimento privado sem excluir a participação do Estado na atividade por intermédio da Petrobras. O governo passou a adotar medidas jurídicas que abriram caminho para a flexibilização do monopólio estatal referente à indústria petrolífera, em busca de investimentos para suprir o déficit de recursos financeiros por parte da União. Foi por meio da aprovação da Emenda Constitucional nº 9/95, que dispôs ao Estado o direito de estabelecer contratos com empresas tanto estatais quanto privadas para exercer as atividades do setor, que o governo passou a receber de forma substancial tais investimentos.

³ “Le Gouvernement a promulgué La loi 8631 qui visait à améliorer la situation financière des entreprises publiques et à les préparer à la privatisation” (ALMEIDA, E., 2009, p. 399).

Em 1995, o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional 9, que pôs fim a mais de 40 anos de monopólio estatal da Petrobras em atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e seus derivados no Brasil. Até então, apenas a distribuição era permitida à iniciativa privada. A emenda não revoga a propriedade exclusiva da União sobre todos os recursos minerais existentes no subsolo e na plataforma continental brasileira, mas a autoriza a contratar empresas constituídas sob lei nacional para levar avante as mencionadas atividades (POSTALI, 2002a, p. 87).

A abertura do setor petrolífero para a iniciativa privada pode ser entendida como uma consecução de propostas neoliberais no Brasil, ao passo que é um exemplo de medida tomada pela referida reforma do Estado, que diminui a ação estatal e, nesse caso, transferiu grande parte de suas incumbências à ANP.

Os procedimentos que envolvem a quebra do monopólio do setor petrolífero, bem como as leis nacionais que amparam a atividade, serão abordados com a ênfase necessária no próximo capítulo, porém desde já esse processo pode ser mencionado ao passo que faz parte do decurso da reforma estrutural que o Brasil promoveu nas últimas décadas. É possível observar que, gradativamente após 1989, e principalmente após 1995, o governo federal desenvolveu uma ampla reforma em sua estrutura, que permeou diversas esferas nacionais, desde o desenho organizacional da administração pública até a agenda de propostas políticas e econômicas para nosso país. Por influência externa, oriunda de receituários globalizantes em torno de políticas neoliberais; bem como por escolhas e tendências políticas internas, como a reforma do Estado e da economia, o Brasil se inseriu nos parâmetros da vigente política capitalista mundial, reduzindo sua atuação estatal e dispondo de órgãos como a ANP para promover o quadro político e econômico brasileiro que opera na atualidade.

Podemos entender o surgimento de Agências Reguladoras em nosso país como uma providência tida como necessária para o processo de privatização, que é um fenômeno consequente de medidas que visaram inserir o Brasil na chamada “nova ordem mundial”. Portanto, a quebra do monopólio petrolífero, assim como a criação da ANP, são temas associados ao processo global de expansão da aplicação das teses neoliberais.

2º CAPÍTULO

DO MONOPÓLIO AOS INVESTIMENTOS PRIVADOS: UMA ANÁLISE SOBRE A CRIAÇÃO E A ATUAÇÃO DA ANP NA ABERTURA DO SETOR PETROLÍFERO NACIONAL

Neste capítulo, abordaremos a abertura do setor petrolífero nacional durante a década de 1990, apresentando os motivos que envolveram a adoção desse modelo e os mecanismos para tanto. Trabalharemos com o contexto anterior ao surgimento da Agência Nacional do Petróleo, com ênfase nas políticas monopolistas de Estado que vigoraram para o setor até meados da década de 1990. Ato contínuo, analisaremos a abertura dos setores sob controle estatal aos capitais privados. Nesse capítulo, o tema central será o surgimento das agências reguladoras, com ênfase na criação da Agência Nacional do Petróleo.

Ao analisarmos o tema, a fim de realizarmos um estudo sobre o setor petrolífero entre as décadas de 1930 e 2010, recorreremos a autores como, por exemplo, Altamirano Nunes Pereira, Boris Fausto, Gabriel Cohn, Thomas Skidmore, José Augusto Ribeiro, Fernando Postali e Rafael Matoso.

Além da bibliografia comentada, utilizamos a análise do cientista político e coordenador do Núcleo de Opinião e Políticas Públicas (NEPPU na UFPE) Marcus André Melo, e do sociólogo Valeriano Costa - que produziram diversos estudos, dentre eles alguns publicados pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e pela Secretaria de Gestão. Além dos autores mencionados, outros merecem destaque em nosso estudo: Adalberto Santos de Vasconcelos - secretário da Secretaria de Fiscalização de Desestatização e Regulação 1 (Sefid 1) do Tribunal de Contas da União (TCU); Cesar Mattos - atualmente conselheiro do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE); Ricardo Bielschowsky (economista), Cláudia Prates, Ricardo Costa e Florinda Patoriza, respectivamente, do Departamento de Gás, Petróleo e Outras Fontes Alternativas (Área de Infra-Estrutura) e do Departamento de Indústria Pesada do Banco Nacional do Desenvolvimento - BNDES.

Afora os autores mencionados, para melhor compreensão acerca das mudanças empreendidas no setor petrolífero nacional no período recente, analisamos a Lei 9.478 (Lei do Petróleo), a Emenda Constitucional 9/95, Constituição federal de 1988, alguns números do boletim Informe Infra-Estrutura - produzido pelo BNDES, publicações disponibilizadas pela Agência Nacional do Petróleo, pelo Tribunal de Contas da União e também pelo Ministério de Minas e Energia.

Diante da apresentação do material utilizado, torna-se necessário ressaltar que, por conta de nosso objeto de análise fazer parte do nosso próprio tempo histórico, nos deparamos com uma carência de bibliografia analítica e um número excessivo de documentos oficiais, que foram analisados com a ciência de suas possíveis parcialidades e dialogados com a bibliografia selecionada.

2.1- A CONSTRUÇÃO DA INDÚSTRIA PETROLÍFERA NACIONAL NOS MOLDES DA POLÍTICA MONOPOLISTA DE ESTADO

Iniciaremos esse capítulo abordando de maneira sucinta e cronológica as políticas nacionais que permearam a atividade petrolífera no Brasil desde a década de 1930. O objetivo é realizar uma breve contextualização histórica do setor petrolífero nacional, destacando as conquistas do modelo político nacionalista e as dificuldades encontradas no decorrer de sua atuação até o período em que o monopólio governamental foi formalmente rompido.

A ruptura cronológica temporal em relação ao período abordado no capítulo anterior se explica pela busca de uma cronologia temática, à medida que o presente capítulo foi destinado a analisar com maior exclusividade o setor nacional de hidrocarbonetos, e não as políticas brasileiras de forma geral. Assim, uma breve contextualização sobre as congêneres desse setor contribui para o enriquecimento analítico do nosso objetivo central: um estudo sobre a quebra do monopólio do setor de hidrocarbonetos em nosso país e a criação da Agência Nacional do Petróleo para regular o novo quadro político e econômico desse setor, instaurado após a Lei do Petróleo, de 1997.

Apresentamos que desde o início da década de 1930, a construção da indústria petrolífera brasileira foi marcada por políticas intervencionistas, que trouxeram ao país mecanismos legais para que, até os fins do século XX, o governo exercesse as atividades relacionadas ao petróleo de modo monopolista. Fatos marcantes nesse processo foram o decreto do Código de Minas, de 1934, a construção do Conselho Nacional do Petróleo (CNP), em 1938 e, posteriormente, a criação da Petrobras, em 1953.

O Código de Minas, instituído em 10 de julho de 1934 pelo presidente Getúlio Vargas, tinha como finalidade regulamentar as leis nacionais para as atividades relacionadas a minérios em solo e subsolo brasileiro, tornando as riquezas presentes em território nacional propriedades exclusivas do Estado. Dessa forma, instituiu-se no Brasil a oportunidade de se construir, posteriormente, uma indústria petrolífera monopolista e nacional, subordinada de forma direta à União. Conforme exposto, em 1945, por Altamirano Nunes Pereira, que

publicou estudos na revista *Cultura Política* – boletim oficial produzido pelo Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP) entre os anos de 1941 e 1945, por meio do Código de Minas o governo estabeleceu:

O regime legal das jazidas do país, definindo os direitos sôbre as jazidas e minas, como o regime de seu aproveitamento, as condições de intervenção do Estado na indústria da mineração e a fiscalização das emprêsas que utilizavam matéria-prima mineral. Ainda mais, classifica as jazidas, regula as condições de pesquisa e lavra, cria a norma de servidões de solo e subsolo e regula o domínio (PEREIRA, 1945, p. 12).

Após o domínio das reservas minerais brasileiras haver sido garantido com o referido decreto, em 1938 o governo Vargas criou o Conselho Nacional do Petróleo (CNP), que passou a atuar na cadeia petrolífera nacional até o ano de 1990. Por meio do CNP o Estado obteve mecanismos para intervir nas atividades relacionadas ao petróleo no Brasil, autorizando ou não pesquisas, lavras de jazidas de petróleo, gás natural ou rochas betuminosas (xisto, entre outros), instalação de refinarias ou depósitos; e passou a controlar o comércio do minério e seus derivados no país. “A nova entidade, autônoma e diretamente subordinada à autoridade do chefe da nação, vai logo dispor para seus serviços de órgãos e recursos que lhe são transferidos do Departamento da Produção Mineral” (PEREIRA, 1945, p. 13).

A partir da criação do CNP, o Estado passou a regular de maneira direta as atividades relacionadas à cadeia petrolífera no Brasil, em um contexto que, vale lembrar, a influência militar possuiu papel de relevância devido à iminência da Segunda Guerra Mundial (COHN, 1968, p. 48), que poderia ameaçar o fornecimento de petróleo ao Brasil. Nesse período, o papel de destaque de militares no setor pôde ser representado pela presidência do CNP, na medida em que quem detinha o cargo era Júlio Caetano Horta Barbosa, general do exército brasileiro e engenheiro militar.

Destacamos que durante os anos em que Horta Barbosa presidiu o CNP (desde sua criação até 1943), o objetivo do Conselho, que representava os objetivos da União, consistiam na construção de refinarias nacionais, mediante a instabilidade econômica mundial auferida pela Segunda Guerra e a necessidade nacional do minério. Conforme exposto por José Augusto Ribeiro, o discurso político da época afirmava que:

O conjunto de decretos sobre petróleo que Getúlio assinou a partir de abril de 1938 partia de um pressuposto definido e defendido pelo general Júlio Caetano Horta Barbosa, futuro presidente do Conselho Nacional do Petróleo: o de que a base da indústria do petróleo é o refino- e as refinarias devem preceder, se necessário, a exploração e a própria descoberta do petróleo. Para Horta Barbosa e sua equipe, a chave da indústria do petróleo estava na refinação, existindo ou não petróleo

nacional: só quem refinasse estaria em condições de fixar os preços dos derivados (RIBEIRO, 2001, p. 170-1).

Contudo, apesar da intenção do CNP, desde 1938, de construir refinarias nacionais para garantir o abastecimento interno de derivados de petróleo no país, a indústria petrolífera brasileira só passou a produzir petróleo bruto mais de uma década depois, com a criação da Petrobras em 1953, e a refinar o minério a partir de 1950, com a criação da refinaria Landulpho Alves (RLAN) (PRATES; COSTA; PASTORIZA, 2005, p.13), que em 1953 foi incorporada ao patrimônio da Petrobras.

Com relação à produção de petróleo, desde a década de 1940 o governo brasileiro já tinha conhecimento de que possuía um considerável potencial de reservas petrolíferas, porém, acreditava-se que os recursos estatais disponíveis seriam insuficientes. Tal pensamento, oriundo de parcelas militares nacionais, pode ser exemplificado pela figura do General Juarez Távora, quando, no ano de 1947, durante Conferência Militar, afirmou que o Brasil possuía recursos petrolíferos aproveitáveis, porém não possuía recursos econômicos para empreender as atividades relacionadas à indústria do petróleo. Diante do impasse, Távora propôs como solução a busca por auxílio dos Estados Unidos para a produção de petróleo no Brasil (COHN, 1968, p. 89). Essa postura confrontava com os ideais políticos nacionalistas.

Além das divergências internas sobre qual seria a melhor maneira de solucionar o déficit produtivo do setor petrolífero nacional, que, segundo Boris Fausto, contribuiu para o pedido de demissão de Horta Barbosa em 1943, “quando se iniciou um período em que os interesses privados se tornaram dominantes”⁴ (FAUSTO, 2006, p. 205); no intervalo de tempo entre a criação do CNP e a década de 1950, diversos autores, como, por exemplo, Gabriel Cohn, Boris Fausto e José Augusto Ribeiro, apresentam que multinacionais e o próprio governo estadunidense passaram a pressionar o governo Vargas em busca de uma maior flexibilidade do Estado brasileiro com relação à permissão de investimentos privados na indústria petrolífera nacional, enquanto que no âmbito interno, ocorriam pressões de cunho nacionalista com a campanha “O Petróleo é Nosso”.

⁴ Em 1940, a Standard Oil encaminhou ao governo brasileiro a proposta de “participação em todas as fases da exploração do petróleo no país” (COHN, p. 63, 1968), desde que a constituição brasileira (naquele caso, a de 1946) se tornasse mais flexível à entrada de empresas estrangeiras em território nacional. José Augusto Ribeiro apresenta que a constituição nacional de 1946 foi influenciada por Mr. Shoppel, da Standard Oil, que influenciou o governo nacional a permitir que a exploração petrolífera no Brasil pudesse ser outorgada por sociedades registradas em território nacional, “o que abria inteiramente a indústria petrolífera às multinacionais, bastando arremeterem meia-dúzia de testas-de-ferro para formalizar o registro de uma sociedade no Brasil” (RIBEIRO, 2001, p. 303).

Nesse contexto, o posicionamento do CNP, desde 1943 dirigido pelo Coronel João Carlos Barreto, foi decisivo para que os interesses privados conquistassem dominância, pois, em 1945, o CNP reconheceu em comunicado oficial “que o capital estrangeiro era necessário para desenvolver os recursos petrolíferos nacionais” (CAMPOS, 2005, p. 215).

Avaliamos que a questão do petróleo no Brasil possuía grande ressonância na sociedade, grosso modo, a favor do monopólio estatal para as atividades do setor, já que segundo análise do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos, “O movimento ‘O Petróleo é Nosso’ mobilizou milhões de pessoas país afora, englobando os mais diferentes segmentos de nossa sociedade, dos militares nacionalistas aos comunistas, passando pela importante contribuição dos estudantes” (DIEESE, 2009, p. 17); e, em 1948, o ex-presidente do CNP, General Horta Barbosa liderou a construção do Centro de Estudo e Defesa do Petróleo, “cujo objetivo principal era centralizar a campanha ‘O Petróleo é Nosso’ e com isso ‘forçar’ o presidente Getúlio Vargas e os parlamentares a criar uma empresa estatal de petróleo” (CAMPOS, 2005, p. 207).

Nesse contexto de contradições internas, pressão externa e insuficiência financeira governamental, tendo em vista que o próprio “Conselho Nacional do Petróleo [...] não tinha condições organizacionais nem recursos financeiros adequados para fazer frente às novas solicitações de uma economia industrial em expansão” (COHN, 1968, p. 129), o governo brasileiro optou por estratégias que visaram uma economia mista para a construção da indústria petrolífera nacional, permitindo a entrada de investimentos privados sob rigoroso controle estatal, que perdurou até a década de 1990 e impediu a participação, de forma direta ou exclusiva, de empresas privadas no setor.

A nova estratégia deveria visar a uma economia mista, na qual o setor privado recebia novos incentivos, na proporção de um determinado número de prioridades de investimento. Ao mesmo tempo, o Estado interviria mais diretamente, através de empresas estatais e das empresas de economia mista, no sentido de romper os pontos de estrangulamento e assegurar o investimento em áreas nas quais faltasse, ao setor privado, quer a vontade, quer os recursos para se aventurar (SKIDMORE, 1976, p. 119).

Seguindo tal estratégia, em dezembro de 1951 o presidente Getúlio Vargas endereçou ao Congresso brasileiro um projeto de lei que dispôs ao país a possibilidade da criação de uma empresa petrolífera de capital misto, porém com a maioria das ações sob domínio da União, caracterizando-a como empresa estatal. Segundo tal projeto, a referida estatal disporia do “monopólio da perfuração de petróleo e de todas as refinarias, ressalvadas as refinarias já existentes que teriam permissão de permanecer sob propriedade particular” (SKIDMORE, 1976, p. 128-129). Assim, somente o setor de distribuição de produtos petrolíferos continuaria em domínio de investidores privados. No ano de 1953, mediante sanção presidencial da Lei nº 2004, o referido projeto foi aprovado e a Petrobras foi instituída como empresa estatal detentora do monopólio das atividades petrolíferas nacionais.

Em paralelo à busca pela exploração e produção petrolífera por empreendimento estatal, o governo brasileiro realizou, entre as décadas de 1950 e 1980, investimentos no setor de refino.

As refinarias brasileiras, em sua maioria, foram implantadas entre as décadas de 1950 e 1970 – RLAN (1950), Mangueiros e Recap (1954), RPBC (1955), Lubnor e Reman (1956), Reduc (1961), Regap e Refap (1968), Replan (1972), Repar (1977) e Revap (1980) (PRATES; COSTA; PASTORIZA, 2005, p. 13).

Além da construção das refinarias mencionadas no extrato documental acima, observamos que no ano de 1955, o Governo Federal criou o Centro de Aperfeiçoamento e Pesquisas de Petróleo (CENAP), em um momento a qual o país necessitava produzir conhecimentos especializados voltados para o setor do refino. Segundo o “Relatório III – Desenvolvimento da Cadeia Produtiva de Petróleo e Gás e Investimentos em E&P⁵”, produzido pelo BNDES no ano 2009, “O Centro teve desde o início a vocação para pesquisa tecnológica da Petrobras e formação de mão-de-obra altamente qualificada” (BNDES, 2009, p. 320). Porém, apesar de a maioria das refinarias brasileiras terem sido criadas entre as décadas de 1950 e 1980, e durante o período em questão o Estado ter promovido consideráveis investimentos em tecnologia para a mencionada atividade, expomos que os investimentos estatais para o setor em questão continuaram insuficientes para prover ao Brasil uma capacidade de refino a altura da crescente demanda nacional- o que culminou com o racionamento de combustíveis no Brasil durante a década de 1980.

Em relação à produção de petróleo bruto, apresentamos que em continuidade às políticas de investimentos desenvolvidas desde a década de 1950, a União aprovou, no ano de 1963, a instituição de um órgão voltado exclusivamente para o avanço do setor de pesquisa e desenvolvimento, que em 1975 “recebeu o nome pelo qual é conhecido atualmente – Centro de Pesquisas e Desenvolvimento Leopoldo Américo Miguez de Mello, ou CENPES” (BNDES, 2009, p.321); e, no ano de 1991, passou a receber 1% do faturamento bruto da Petrobras (BNDES, 2009, p. 321).

Com a instituição do CENPES, o Brasil assistiu a consideráveis avanços nas atividades de exploração e produção de petróleo, com ênfase para o período que se estende entre 1994 até 2004 – o que nos leva a acreditar que muitas das conquistas tecnológicas

⁵O termo E&P é utilizado para designar as atividades de Exploração e Produção de petróleo.

evidenciadas no setor petrolífero, mesmo após a quebra do monopólio do mesmo, são resultados de pesados investimentos estatais, que promoveram:

- O início da operação da primeira plataforma semissubmersível totalmente desenvolvida por técnicos da companhia, a Petrobras XVIII, no Campo de Marlim, na Bacia de Campos;
- O desenvolvimento da tecnologia de tratamento do petróleo nacional com características diferentes do petróleo importado;
- O desenvolvimento da nova fórmula do óleo diesel, que reduziu em 50% o teor de enxofre;
- Um recorde mundial na produção petrolífera em águas profundas, atingindo 1.853 metros de profundidade, no Campo de Roncador (RJ) (BNDES, 2009, p. 321).

Assim, avaliamos que os referidos investimentos estatais, tanto no refino quanto nas atividades de E&P, promoveram fortalecimento significativo da capacidade produtiva da Petrobras; que, acompanhando a cronologia dos investimentos estatais, possuiu duas fases distintas de desenvolvimento:

A primeira fase se estendeu desde a criação da Petrobras até a ocorrência dos choques do petróleo (durante a década de 1970), e caracterizou-se por investimentos direcionados para a área do refino por conta da crescente demanda brasileira por derivados desde o fim da década de 1940, em um momento em que o petróleo bruto apresenta valor relativamente baixo no mercado mundial.

Contudo, após as elevações abruptas da cotação do barril de petróleo no mercado mundial, iniciou-se a segunda fase de investimentos da estatal, caracterizada pelo fomento das áreas de exploração e produção petrolífera, com destaque para a modalidade *offshore* (extração de petróleo em bacias marítimas) (COSTA; SANTOS, 2009, p. 8); e foi durante esse período que o Brasil intensificou sua busca pela autossuficiência da produção petrolífera. Pois, até a década de 1970, as reservas petrolíferas provadas pela Petrobras eram bastante limitadas (PRATES; COSTA; PASTORIZA, 2005, p. 5), ocasionando ao país grande dependência de importação de petróleo bruto.

Portanto, foi diante desse contexto, agravado pelas consideráveis elevações de preços promovidas pelas crises do petróleo, que o governo brasileiro, via Petrobras, concentrou esforços, não só no sentido de reduzir a dependência nacional por combustíveis fósseis (programa Pró-Álcool), mas também no estímulo ao “desenvolvimento da atividade de exploração e produção em águas profundas do mar territorial brasileiro” (PRATES; COSTA; PASTORIZA, 2005, p. 5), promovendo investimentos com o intuito de aprimorar a tecnologia nacional e reduzir o déficit produtivo do país.

Até a década de 80, o Brasil não detinha grandes reservas de óleo. Em 1975, a dependência de óleo importado era de 79,8% (importação = 692.000 barris por dia). Atualmente, importam-se 703.000 barris por dia, ou seja, 46,5% do óleo consumido. O esforço para diminuir o grau de dependência de importações, motivado pela elevação do preço do petróleo após os choques de 1973 e 1979, produziu resultados com as descobertas, pela Petrobras, de petróleo no mar e o desenvolvimento tecnológico nacional para a exploração em águas profundas, que transformou definitivamente o panorama da produção de petróleo no País (INFORME INFRA-ESTRUTURA 21, 1998, p. 3).

Conforme exposto pelo extrato de documento apresentado acima, os investimentos da Petrobras para a exploração de petróleo em águas profundas reduziram o grau de dependência nacional do óleo, principalmente quando descoberto, em 1984, “o campo de Albacora, na Bacia de Campos-RJ, o primeiro dos campos gigantes do *offshore* profundo brasileiro com mais de 1 bilhão de barris de reservas” (INFORME INFRA-ESTRUTURA 21, 1998, p. 6).

A descoberta do elevado potencial petrolífero brasileiro mediante presença de reservas do minério em águas profundas levou a Petrobras fomentar, principalmente a partir de 1986, o desenvolvimento de tecnologia própria voltada a esse tipo de exploração. Isso foi efetuado por meio do Programa de Desenvolvimento Tecnológico de Sistemas de Produção em Águas Profundas (PROCAP) (COSTA; SANTOS, 2009, p. 9-10), o que viabilizou, na atualidade, o destaque mundial da empresa em extração de petróleo em águas ultraprofundas.

O primeiro PROCAP começou em 1986 com o objetivo de melhorar a competência técnica da empresa na produção de petróleo e gás natural em águas com profundidade de até mil metros. A segunda versão foi lançada em 1993, denominada PROCAP-2000 - Programa de Inovação Tecnológica para Sistemas de Exploração em Águas Profundas, cujo objetivo era viabilizar a exploração dos novos campos com lâmina da água de cerca de dois mil metros. Finalmente, a partir do ano de 2000, a Petrobras passou a trabalhar com o PROCAP-3000 - Programa Tecnológico da Petrobras em Sistemas de Exploração em Águas Ultraprofundas, voltado para viabilizar a exploração de jazidas com lâminas da água superiores a três mil metros que é o caso do Pré-sal (Petrobras, 2009b) (COSTA; SANTOS, 2009, 10).

Mediante tais investimentos, que chegaram a atingir uma média de 2 bilhões de dólares anuais entre os anos de 1980 e 1996, assistimos uma elevação de 72% das reservas petrolíferas nacionais, entre os anos de 1990 e 1998 (INFORME INFRA-ESTRUTURA 21, 1998, p.3).

Portanto, avaliamos que os investimentos estatais, realizados desde a década de 1950, que se intensificaram, principalmente, durante as décadas de 1970 e 1980, resultaram progresso mensurável ao setor petrolífero nacional na década de 1990. Um exemplo consiste na descoberta (década de 1980), e início das atividades (década de 1990), no campo de Marlim:

Descoberto em 1985 pela Petrobras, o campo de Marlim, com profundidade de 1.000 metros, era o mais profundo do mundo. Perfurado com uma sonda com posicionamento dinâmico (sem necessidade de ancoragem), foi a primeira descoberta com esse tipo de equipamento e em águas profundas. Os preparativos para o início da produção deste campo – com plataforma semi-submersível e completações submarinas com árvores-de-natal molhadas, operadas por controle remoto – começaram alguns anos depois e a produção foi finalmente iniciada em 1991. Os reservatórios são arenitos acima da camada de sal (MIELNIK, 2012, p. 16).

Desse modo, expomos a avaliação do economista Ricardo Bielschowsky com relação aos investimentos da estatal brasileira. Para o autor:

A história da Petrobrás mostra um bem-sucedido esforço de aumentar a produção nacional e repor as reservas de óleo segundo taxa superior à do consumo. Como resultado de pesados investimentos em prospecção e exploração nos anos 1970 e 1980, a Petrobrás logrou ampliar a produção de 639 para 1.636 barris diários entre 1990 e 2001, ao passo que as reservas se ampliaram de 1,2 bilhão para 2,1 bilhões de m³. A taxa de renovação de reservas foi de 269%, entre 1992 e 1994, contra 118% da média mundial e, nos últimos cinco anos (1997-2001), a Petrobrás alcançou índice de reposição de 165%, superior à média mundial de 145% (BIELSCHOWSKY, 2002 p. 63).

Todavia, conforme análise contida na obra “Investimento e reformas no Brasil. Indústria e infraestrutura nos anos 1990”, coordenada por Ricardo Bielschowsky, os investimentos nacionais foram mais intensos na década de 1980 se comparada com a década seguinte, uma vez que, segundo o autor, a partir da década de 1990 a Petrobras passou a usufruir de seus esforços anteriores, porém, “além do necessário para que os referidos frutos fossem colhidos em sua plenitude” (BIELSCHOWSKY, 2002, p. 65). Segundo a mencionada análise:

Os investimentos permaneceram travados por longo período até 1997. Isso impediu a ocorrência de importante melhoria na balança comercial brasileira, porque impediu que o país caminhasse para a auto-suficiência com a velocidade desejável diante da crescente restrição externa ao crescimento (BIELSCHOWSKY, 2002, p. 64).

Apesar dos esforços da Estatal na busca por ampliação de reservas petrolíferas provadas e aumento de produção, até o final da década de 1990 o Brasil ainda encontrava-se em situação desconfortável, pois, se por um lado as reservas nacionais aumentaram, “a elevação de consumo de derivados de petróleo foi relativamente intensa nos anos 1990 (4,7% ao ano)” (BIELSCHOWSKY, 2002, p. 64). Segundo dados expostos pela revista Informe Infra-Estrutura número 21, no ano de 1996 constatou-se “que treze países são responsáveis

por 70% de todo o volume consumido no mundo e neste grupo se insere o Brasil (12º maior mercado)” (INFORME INFRA-ESTRUTURA 21, 1998, p. 4), com um consumo de 74, 2 milhões de toneladas, que representava 2,2% do consumo mundial (INFORME INFRA-ESTRUTURA 21, 1998, p. 4), o que gerava a estimativa, levando em consideração o número de reservas petrolíferas que o Brasil dispunha no período, de um horizonte de exaustão de jazidas de 13,2 anos, segundo critérios de cálculos internacionais, como os da *Society of Petroleum Engineering* (SPE), por exemplo, e de 9,4 anos segundo cálculos da Petrobras – ambos os valores inferiores ao considerado estratégico para o abastecimento interno (15 anos) (INFORME INFRA-ESTRUTURA 21, 1998, p. 5).

As consequências dessa realidade traduziam-se em impossibilidade de redução da dependência de importação de petróleo bruto para as refinarias nacionais, mesmo as reservas provadas de petróleo tendo aumentado, ao passo que o governo visava a preservação das mesmas, ainda insuficientes. Outra consequência foi a elevação de importação direta de derivados, “em virtude de investimentos insuficientes na ampliação da capacidade produtiva das refinarias, que expandiu a produção em apenas 3,55% ao ano, bem inferior, portanto, à ampliação do consumo de derivados” (BIELSCHOWSKY, 2002, p. 64), de 4,7% ao ano, nos anos 1990.

Vale ressaltar que, embora a elevação da produção nacional de petróleo bruto, de 668 mil barris diários em 1994 para 1 milhão e 100 mil em 1999, tenha estimulado o aumento de refino no país (de 1,22 milhão de barris/dia em 1994 para 1,57 em 1999), os dados revelam que o aumento da capacidade produtiva não foi suficiente para acompanhar a demanda nacional, fazendo com que as importações, tanto de petróleo bruto como de derivados permanecessem elevadas (BIELSCHOWSKY, 2002, p.64), fato que configurou-se como o problema mais agravante da indústria petrolífera nacional do século XX .

As importações de petróleo permaneceram na casa dos 500 mil barris diários, aos quais corresponderam cerca de US\$ 3,2 bilhões em média no período 1994-1999. Como o valor líquido da balança comercial de derivados alcançou, em média, US\$ 1,4 bilhão por ano, o balanço total foi negativo, em média, em US\$ 4,6 bilhões nesse período (BIELSCHOWSKY, 2002, p. 64).

Foi nesse contexto que a União optou pela quebra do monopólio do setor petrolífero. A justificativa para a adoção dessa nova diretriz foi a de aumentar a capacidade produtiva por meio da atração de investimentos privados, nacionais e estrangeiros. Dessa forma, justificava-se a necessidade de aumentar a eficiência da indústria petrolífera nacional, de modo a conquistar a autossuficiência na produção de petróleo bruto e ampliar a capacidade

nacional de refino - problemas que se configuravam como uma das maiores causas da elevação da dívida externa brasileira. Seguindo as propostas definidas pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado e reestruturando o arcabouço legal do Brasil, o governo FHC promulgou a Emenda Constitucional 9/95, em 1995; e a Lei 9.478 (Lei do Petróleo), em 1997. Essas leis definiram uma nova configuração para o setor petrolífero nacional, permitindo a entrada de novos investidores privados (nacionais ou estrangeiros) em um regime de concessão de áreas exploratórias brasileiras, regulado desde o ano de 1998 pela Agência Nacional do Petróleo.

2.2- A CONSTRUÇÃO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS NACIONAIS

Tendo abordado os motivos que circundaram a quebra do monopólio do setor petrolífero nacional, descreveremos agora os mecanismos governamentais que tornaram possível o implemento dessa iniciativa.

Com o objetivo de regular o setor, e, sob o discurso de promover governabilidade às decisões e metas advindas com a Lei do Petróleo, a Agência Nacional do Petróleo foi instituída no ano de 1998. Todavia, a criação dessa agência, conforme já exposto no capítulo anterior, não foi uma medida circunscrita ao setor petrolífero, pois fazia parte de um processo associado tanto às políticas internas nacionais das últimas décadas (por exemplo, a escolha por um modelo político e econômico baseado na doutrina neoliberal) quanto às relações internacionais brasileiras, no tocante a sua inserção ao capital financeiro mundial e a influência deste para nosso país. Dessa forma, o modelo de gerenciamento abrangeu variadas esferas de nossa política e economia, instaurando diversas agências reguladoras com o propósito de esvaziar as funções do Governo Federal e auxiliar o processo de privatizações.

Portanto, para melhor compreensão acerca das características e modo de funcionamento da ANP, analisaremos nesse tópico o surgimento das Agências Reguladoras em nosso país, expondo as influências externas e os processos decisórios internos que fizeram parte da construção dessa nova forma de política para o Brasil.

A influência estadunidense para o modelo nacional de regulação dos anos 1990

O modelo de gerenciamento por intermédio de agências governamentais, tanto executivas como reguladoras,⁶ não foram uma inovação política brasileira, ao passo que essas estruturas também são encontradas em países como Inglaterra e Estados Unidos. Sobre o último, podemos afirmar que a formação de alicerces para esse modelo ocorreu desde os fins do século XIX, ganhou fôlego durante a década de 1930 no governo Roosevelt, e inspirou as políticas brasileiras da década de 1990.

Sobre o surgimento das Agências Reguladoras estadunidenses, Marcus André Melo afirma que:

As primeiras agências regulatórias foram criadas ainda no final do século passado. Essa primeira onda de mudança institucional corresponde à criação de agências de defesa da concorrência e controle de monopólios naturais. Os marcos centrais desse movimento são o *Interstate Commerce Act* (1887) e o *Sherman Antitrust Act* (1890) (MELO, 2001, p. 57).

Assim como nos Estados Unidos, no Brasil foram criadas diversas Agências Reguladoras para atuarem em um conjunto abrangente de setores nacionais, que variaram desde o sistema financeiro até a área de alimentos e telecomunicações. É válido ressaltar que em ambos os países a regulação do setor de infraestrutura (caracterizado como monopólio natural) e a defesa da concorrência foram temas centrais no contexto de construção dessas instituições. Contudo, observa-se na origem das agências reguladoras estadunidenses que o motivo para criação e ampliação dessas entidades foi inverso ao brasileiro, na medida em que, enquanto o Brasil buscava transferir seu papel regulador para órgãos independentes, de maneira a contribuir para as propostas neoliberais da década de 1990, nos EUA a intenção era promover uma maior intervenção estatal (vale lembrar que, ao contrário do caso brasileiro, os EUA adotavam uma política liberal até o contexto de criação de Agências Regulatórias) usando as tais instituições como ferramenta de extensão de autoridade pública.

⁶ As diferenças entre Agências Executivas e Reguladoras encontram-se brevemente expostas no primeiro capítulo. Para complementar o assunto, apresentamos a análise de Marcus André Melo. Nas palavras do autor: “A idéia de agências autônomas pressupunha dois tipos diferentes de entes públicos: as Agências Executivas e as regulatórias. As primeiras são referentes a uma estratégia de flexibilização da gestão de organismos que realizam funções exclusivas do Estado, ao passo que as segundas vinculam-se a uma ação estatal mais efetiva na regulação dos serviços públicos concedidos e de áreas econômicas importantes para o país, como no caso do petróleo. Bresser-Pereira (1997) assinala que as Agências Reguladoras devem ser mais autônomas do que as Executivas, porque não existem para realizar políticas de governo, mas para dar conta de uma função mais permanente: garantir mercados competitivos e qualidade de serviços” (MELO, 2002, p. 253).

Nos EUA foram criadas agências regulatórias com atuação em um conjunto diversificado de áreas: mercado de capitais (*Securities and Exchange Commission*), ambiente (*Environmental Protection Agency*) e alimentos (*Food and Drug Administration*), sistema financeiro, defesa da concorrência (*Federal Trade Commission*) e regulação de monopólios naturais nas áreas de serviços públicos, transportes e telecomunicações (*Civil Aeronautics Board* etc.). Elas representam a face intervencionista do Estado liberal em um quadro em que virtualmente inexistia um setor produtivo estatal (MELO, 2001, p. 57).

Na década de 1930 (durante o conjunto de medidas políticas para recuperação econômica, conhecidas como *New Deal*), a criação de agências independentes se intensificou nos EUA, quando foram criadas as instituições consideradas centrais à estratégia regulatória do governo estadunidense: a *Securities and Exchange Commission (SEC)*, a *Federal Power Commission (FPC)*, a *Federal Communication's Commission (FCC)*, a *Civil Aeronautics Board (CAB)* e a *Food, Drug and Cosmetic Agency (FDA)*. (MELO, p.57, 2001). Naquele período, o poder presidencial foi ampliado ao passo que os poderes estaduais e do congresso foram enfraquecidos (MELO, 2001, p. 57).

Apesar dos objetivos distintos, podemos encontrar paralelos na história brasileira, quando, por exemplo, foi outorgada a Lei de Responsabilidade Fiscal (2000), que diminuiu drasticamente a autonomia financeira dos governos estaduais e ampliou o controle fiscal da União. Todavia, enquanto os EUA buscaram maior controle central para promover alguma regulação econômica, o Brasil promoveu tal controle, ao menos em tese, para reduzir gastos excessivos do Tesouro. No Brasil, isso foi efetuado com a justificativa de promover maior agilidade governamental, visando contribuir para a construção de um modelo gerencial de governo, que tinha por objetivo o esvaziamento das funções e gastos estatais. Dentre tais propostas neoliberais, encontra-se a criação de Agências Reguladoras no Brasil.

A difusão de idéias do chamado novo gerencialismo público também cumpriu um papel não trivial: ele levou a um certo isomorfismo organizacional no setor público. Estas idéias estão na base do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, proposto pelo Governo Fernando Henrique Cardoso, em 1995, e idealizado pelo Ministério de Administração e Reforma do Estado (MARE). Embora não constem explicitamente do Plano, a formação das agências foi discutida nas primeiras reuniões do Conselho da Reforma do Estado e foi objeto de recomendações específicas (MELO, 2002, p. 252-3).

O papel das privatizações para o processo de construção das Agências Reguladoras

Apesar da referida influência estadunidense para o modelo nacional de regulação dos anos 1990, no Brasil, o motivo que desencadeou a construção de agências governamentais

foram as propostas neoliberais de privatizações ocorridas no período, bem como a já presente participação da iniciativa privada em alguns setores, que necessitava, na opinião do governo em vigência, de uma nova maneira de regulação. Nesse sentido, a característica política que acompanhou o programa de privatizações realizado pelo governo FHC foi marcada pela construção de um modelo regulatório inspirado em políticas gerenciais, ao passo que a interpretação governamental do período entendia que o problema da administração pública brasileira consistia em uma incapacidade coordenativa em um ambiente provido de excessivo controle estatal e centralização administrativa, por sua vez responsável pela coordenação de um cenário recém-privatizado. “Assim, não se tratava de um ‘dilema do controle’, e sim, a coordenação de uma complexa agenda de reformas” (COSTA, 2002, p. 26).

A agenda de Collor, baseada no desmonte do Estado, foi substituída por uma agenda de reestruturação do Estado. Para além da concepção da primeira rodada de reformas - como a abertura comercial e a privatização - incluiu-se a criação de um setor regulador para os serviços públicos concedidos à iniciativa privada e um processo de requalificação da administração pública (COSTA, 2002, p. 28).

Enquanto, até meados da década de 1980, o governo federal exercia a regulação por meio de monopólios auferidos por empresas estatais para diversos setores econômicos (regulação endógena), durante o processo de privatizações surgiu no país a necessidade de uma nova maneira de regular. Dentre os modelos existentes, a opção escolhida foi a criação de Agências Reguladoras autônomas (considerado como um modelo de regulação exógeno). A criação desse sistema regulatório, apesar de ser interpretada como uma iniciativa de manutenção da fiscalização governamental em um ambiente econômico privado, definiu novo padrão de participação estatal caracterizado pela transferência gradual de funções governamentais a atores privados. Nesse novo modelo, os novos agentes regulatórios foram dotados de autonomia decisória, em grande medida promovida por sua autonomia financeira, visto que não necessitam de repasses de recursos do Ministério da Fazenda. Em síntese, “sem o controle do seu orçamento, a autonomia [das Agências Reguladoras] seria mera formalidade” (COSTA, 2002, p. 38).

As Agências Regulatórias independentes representam uma nova forma de regulação pública de setores econômicos, substituindo o exercício de atividades de regulação diretamente por departamentos ou órgãos da burocracia executiva. Nesse tipo de regulação endógena ou implícita, os órgãos estavam sob o comando direto dos governos, que também detinham a propriedade de empresas monopolistas. A regulação pela propriedade pública foi durante décadas o principal meio de regulação na área de infra-estrutura: gás, eletricidade, indústria de água, ferrovias, telefones, e serviços telefônicos. Essas indústrias exibiam as características de monopólios naturais (MELO, 2002, p. 249).

Assistimos na década de 1990 a opção por um distanciamento da regulação endógena, à medida que esta apresentaria falhas (num contexto onde o pretendido é favorecer a concorrência ao invés dos interesses de empresas estatais) por não dispor separação entre interesses de gestão (representado por empresas monopolistas estatais) e regulação, o que viria a prejudicar a qualidade do serviço e a defesa da concorrência, mediante uma regulação exercida pelo provedor monopolista (MELO, 2002, p. 249). Assim, a opção brasileira foi a regulação exógena, ao passo que o objetivo do momento era atrair investimentos externos e privatizar empresas públicas, principalmente no caso daquelas que exerciam “monopólios naturais”, como era o caso do setor de infraestrutura, pois, segundo a interpretação do governo daquele período, para a área de infraestrutura, os investimentos deveriam se configurar em torno de agentes privados, “com base no pressuposto de que as empresas serão mais eficientes se controladas pelo mercado e administradas privadamente, cabendo ao Estado um papel regulador e transferidor de recursos, e não de execução” (COSTA, 2002, p. 32). Assim, conforme exposto pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, a modernização do gerenciamento governamental ocorreu por meio da:

[...] implantação de laboratórios especialmente nas autarquias voltadas para as atividades exclusivas do Estado, visando iniciar o processo de transformação em agências autônomas, ou seja, em agências voltadas para resultados, dotadas de flexibilidade administrativa e ampla autonomia de gestão (PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DE ESTADO, 1995, p. 55).

Foram então criadas as Agências Reguladoras brasileiras; e, guardadas as devidas particularidades entre tais instituições nacionais constituídas na década de 1990, “as agências são autarquias sob regime especial, parte da administração pública indireta, e caracterizadas por independência administrativa, estabilidade de seus dirigentes, autonomia financeira e ausência de subordinação hierárquica” (MELO, 2001, p. 56-57). Os defensores desse modelo regulatório afirmam que essas características tornam as agências formalmente capazes de serem imparciais quanto aos interesses monopolistas dos diversos setores nacionais, possuindo como discurso a defesa do equilíbrio da concorrência.

Pode-se identificar quatro tipos modais de ação regulatória do Estado na economia. Em primeiro lugar, a propriedade pública de firmas ou setores inteiros da economia, como ocorreu na maior parte dos países da OCDE no pós-guerra, ou no Brasil do pós-guerra a meados da década de 80. Em segundo lugar, o exercício de atividades regulatórias diretamente por departamentos ou órgãos da burocracia executiva, em um contexto em que o regime de propriedade é privado. Nesse caso, os órgãos reguladores estavam sob o comando direto dos governos. Em terceiro lugar, as

várias formas de auto-regulação através de arranjos corporativistas. E finalmente, a regulação pública com regime de propriedade privada, tipicamente americana, baseada em uma forma institucional peculiar: a agência regulatória dotada de graus não triviais de autonomia. Essa última forma difundiu-se de forma espetacular após a onda de privatização que atingiu a Europa e a América Latina nas últimas três décadas (MELO, 2001, p. 56).

No entanto, críticos do modelo indicam que os executivos dessas agências, regra geral são provenientes de grandes corporações privadas ou que mesmo se provenientes do setor público, rapidamente estabelecem vínculos com essas corporações e, dessa forma, passam a atender às demandas privadas em detrimento do interesse público⁷.

Conforme já exposto no capítulo anterior, o Brasil intensificou seu processo de privatizações com o Programa Nacional de Desestatização, no início da década de 1990. Marcus André Melo apresenta que entre os anos de 1991 e 2000, o total de ativos vendidos totalizou mais de 90 bilhões de dólares, o que caracterizou “o processo de privatização no país com um dos maiores já realizados no plano internacional” (MELO, 2002, p. 250); e foi nesse contexto que a regulação exógena inaugurou o novo padrão de regulação governamental brasileira via Agências Reguladoras, com vistas a promover (setor de infraestrutura), ou em alguns casos aprimorar, um ambiente propício ao novo cenário econômico nacional, que substituiu a ação direta do Estado na promoção de diversos serviços pela iniciativa privada. Nesse sentido, a pretensão do Estado brasileiro nos anos 1990 caminhou em direção oposta às décadas anteriores, defendendo estratégias que privilegiassem a livre concorrência e um terreno atrativo ao capital internacional.

As estratégias gerais dos instrumentos de regulação das agências variam amplamente de acordo com as especificidades setoriais. De forma geral, elas referem-se aos seguintes aspectos: a) defesa da concorrência e garantia de mercados competitivos; b) definição de preços e tarifas; c) controle de qualidade e padrões de serviços ou produtos (MELO, 2002, p. 253).

É importante observar que houve divergências entre a logística de criação de agências para o setor de infraestrutura em relação às demais áreas, como as de Vigilância Sanitária, Saúde Complementar, Legislação Prudencial, Meio Ambiente, Recursos Hídricos, etc.

Para as áreas comentadas, afóra o setor de infraestrutura, foram criadas agências onde, por exemplo, os provedores já se encontravam privatizados (caso de transportes

⁷ José Luiz Magalhães, ao abordar sobre o papel das Agências Reguladoras frente o processo de privatizações, elabora a seguinte crítica: “para regular estes serviços públicos privatizados, e portanto sujeitos aos interesses privados que se impõem na prática aos interesses do público, criou-se agências reguladoras, que passaram assumir competências de escolhas e definições de políticas públicas destes setores, claramente usurpando funções de governo, e portanto, usurpando funções democráticas, o que não tem amparo constitucional” (MAGALHÃES, 2004, p.6).

intermunicipais e interestaduais), de forma que a iniciativa não seria a de promover competição na área, e sim corrigir eventuais falhas no mercado já inserido. Nesses casos, as agências não vieram a criar um ambiente propício ao capital privado, mas corrigi-lo (MELO, 2002, p. 251).

A regulação volta-se para corrigir falhas de mercado de outro tipo que não as associadas aos monopólios naturais: os casos de informação assimétrica (vigilância sanitária, saúde complementar, legislação prudencial), presença de externalidades e *coordination failures* (meio ambiente, recursos hídricos), ou defesa da concorrência onde se observa abuso de poder de mercado (vigilância sanitária, saúde complementar) (MELO, 2002, p. 251).

Em relação às áreas mencionadas, também é possível interpretarmos que houve uma intenção de delegação, não somente de ação, mas também de responsabilidade política, ao passo que a autonomia decisória das agências implica ações por vezes onerosas, tanto no sentido financeiro quanto no impacto político negativo. Nesses casos, “As Agências são parte integral de uma estratégia de *blame shifting* por parte dessa coalizão” (MELO, 2002, p. 251).

Não obstante, para o setor de infraestrutura, a criação de Agências Reguladoras possuiu uma logística distinta uma vez que foi parte de estratégias que objetivaram construir uma regulação favorável e atrativa aos investimentos privados frente ao processo de privatização; e essa característica é explicada pelo alto risco de investimento intrínseco nessa área, procedente do elevado custo de suas atividades (MELO, 2002, p. 251), o que, vale lembrar, as caracterizam como “monopólios naturais”.

Destacamos que, para esse setor, o objetivo central da regulação exógena foi a atração de investimentos, visando contribuir com a eficácia do comentado novo estilo de gerenciamento, que teve como principal obstáculo a entrada de novos provedores de serviços privados, uma vez que o desenho institucional referente às áreas de infraestrutura brasileira das décadas anteriores consistia em um setor controlado pelo Estado mediante empresas monopolistas. Portanto, para as áreas como a de telecomunicações, petróleo, gás natural e energia elétrica, “O principal objetivo dos reguladores é garantir o acesso às redes de forma que possa ocorrer competição entre provedores de serviço” (MELO, 2002, p. 253).

Para tanto, as medidas governamentais adotadas – principalmente para o setor petrolífero - visaram garantir o acesso dos novos provedores privados às cadeias produtivas nacionais, concedendo-lhes acesso às instalações essenciais das empresas anteriormente monopolistas (empresas incumbentes) e atrativos em forma de vantagens competitivas, com

vistas a equilibrar o déficit de potencial que os novos investidores possuíam face às antigas empresas estatais.

Sobre o setor petrolífero em particular, destacamos que a atuação monopolista da Petrobras, por muito tempo, se confundiu com o próprio setor. Porém, com a quebra do monopólio, a liberdade de ação da estatal foi restringida, ao passo que foi submetida, por meio de exigências da Agência Nacional do Petróleo, “a ceder a outros agentes o uso de suas instalações de transportes e terminais mediante remuneração a estipular e a colocar à disposição da ANP seu acervo de conhecimentos geológicos para eventual utilização por outros agentes” (BIELSCHOWSKY, 2002, p. 63).

Para fomentar a entrada de novas empresas entrantes no mercado, a estratégia é a utilização de assimetrias regulatórias pró-entrante, ou seja, conceder vantagens compensatórias aos entrantes para compensar o grande potencial de práticas anticompetitivas das incumbentes. Dentre estas, estão a utilização de preços menores de interconexão em relação às incumbentes; autorização com prazo indefinido para entrantes versus outorgas com prazo limitados para incumbentes; a imposição de regras e metas desiguais de atendimento de usuários e de universalização de serviços etc (MELO, 2002, p. 254).

Com os mencionados incentivos governamentais para os novos investidores, ocorreu em nosso país uma considerável ampliação da participação privada em setores estratégicos nacionais, que em um primeiro momento, promoveram surtos de investimentos. Nesse processo, a atuação de empresas privadas em setores recém-privatizados geralmente se destaca, ao passo que seus contratos de privatização ou concessão contingenciam investimentos mínimos, objetivando “garantir um patamar mínimo de investimentos durante o período de amadurecimento do novo regime regulatório” (BIELSCHOWSKY, 2002, p. 19). Diante do fato, é válido consideramos que:

Convém desde já chamar a atenção do leitor para o fato de que a desatenção quanto ao fenômeno da transitoriedade costuma levar analistas a conclusões apressadas quanto ao dinamismo investidor nas novas condições institucionais da economia aberta e privatizada. De fato, eventuais surtos de investimento em um ou outro setor podem ser motivados por fatores meramente transitórios e carecer de energias que os transformem em ciclos de médio e longo prazos. A verdadeira prova da presença ou da ausência de dinamismo a médio e a longo prazos do novo marco regulatório, tanto na economia em seu conjunto como em cada setor, requer a observação dos determinantes permanentes do processo de investimento (BIELSCHOWSKY, 2002, p. 19-20).

Por fim, mediante as iniciativas governamentais apresentadas, que estruturaram a indústria brasileira para a absorção dos investimentos privados, a partir segunda metade da década de 1990, com vistas a substituir a regulação direta do Estado, foram instauradas no

Brasil as Agências Reguladoras⁸. Esse tipo de instituição, apesar de existir havia tempos em países como Estados Unidos e Inglaterra, foi caracterizado no Brasil pelo seu ineditismo, sendo, portanto, construído no país em paralelo às exigências dispostas pelo programa neoliberal.

As primeiras Agências Reguladoras nacionais

No plano federal, a primeira Agência Reguladora a ser instituída foi a ANEEL, ao passo que os resultados do processo de desestatização para o setor elétrico foram expressivos na década de 1990, com a maciça privatização de empresas estaduais do setor de distribuição de energia. “Em 1999, 2/3 da distribuição já havia sido privatizada” (MELO, 2002, p. 250). Posteriormente, os setores de telefonia e petrolífero passaram a participar do novo modelo de regulação, com a criação da ANATEL e ANP.

A Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) foi criada mediante a Lei nº. 9.427, de 1996, e implantada através do Decreto 2.335, de 1997. Vinculada ao Ministério de Minas e Energia, a agência surgiu com o objetivo de regular e fiscalizar o setor de energia elétrica nacional (MELO, 2002, p. 259).

Ainda em 1997, por meio da Lei 9.472, A Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) foi criada. Pelo Decreto no. 2.338, de outubro do mesmo ano, a agência tornou-se autarquia especial vinculada ao Ministério das Comunicações, com o objetivo de regular a organização e os serviços de telecomunicações (MELO, 2002, p. 261).

Seguindo a cronologia, por consequência da Emenda Constitucional 9/95, da Lei 9.478, de 6 de agosto de 1997, e por intermédio do Decreto nº. 2.455, de 14 de janeiro de 1998, foi criada a Agência Nacional do Petróleo (ANP), da qual abordaremos com mais ênfase posteriormente (MELO, 2002, p. 262).

Foi também no ano de 1998 que a Medida Provisória nº. 1.791 deu origem à Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), regulamentada posteriormente pela Lei 9.782 de 26 de janeiro de 1999. Ao contrário das agências citadas acima, a criação da ANVISA (vinculada ao Ministério da Saúde) não foi associada ao processo de privatizações ou de

⁸ Conforme Valeriano Costa apresenta:

“Outros tipos de Agência, não previstos no Plano Diretor, também se desenvolveram a partir do modelo das Reguladoras: as de fomento, como a ADENE (Agência de Desenvolvimento do Nordeste), a ADA (Agência de Desenvolvimento da Amazônia), criadas para substituir a SUDENE e a SUDAM e a ANCINE (Agência Nacional de Cinema), criada para apoiar o desenvolvimento da indústria cinematográfica; e as Agências especiais, como a ABIN (Agência Brasileira de Inteligência) e a AEB (Agência Espacial Brasileira), inspiradas na experiência norte-americana” (COSTA, 2002, p. 37-38).

quebra de monopólios estatais, e seu foco permeia a fiscalização das atividades relacionadas ao setor da saúde (MELO, 2002, p. 264).

Entre o fim de 1999 e janeiro de 2000, a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) foi criada. Assim como a ANVISA, a ANS também ficou vinculada ao Ministério da Saúde, e tem a missão “de promover a defesa do interesse público na assistência suplementar à saúde, regulando as operadoras setoriais, inclusive nas suas relações com prestadores e consumidores” (MELO, 2002, p. 265).

Em julho de 2000, por intermédio da Lei 9984, a Agência Nacional de Recursos Hídricos (ANA) foi criada. Vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, a agência teve como objetivo a implantação da Política Nacional de Recursos Hídricos, integrando o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos com as diversas agências estaduais de água. “Em adição a isso, cabe à ANA outorgar, por intermédio de autorização, o direito de uso de recursos hídricos em corpos de água de domínio da União” (MELO, 2002, p. 267).

Por fim, no ano de 2001, através da Lei 10233, foi criada a Agência Nacional de Transportes Terrestres e Aquáticos (ANTT e ANTAQ). Sobre as atribuições dessa agência, apresentamos:

Ambos devem regular ou supervisionar, em suas respectivas esferas e atribuições, as atividades de prestação de serviços e de exploração da infra-estrutura de transportes, exercidas por terceiros, com vistas:

- a) a garantir a movimentação de pessoas e bens, em cumprimento a padrões de eficiência, segurança, conforto, regularidade, pontualidade e modicidade nos fretes e tarifas;
- b) a harmonizar, preservado o interesse público, os objetivos dos usuários, das empresas concessionárias, permissionárias, autorizadas e arrendatárias, e de entidades delegadas, arbitrando conflitos de interesses e impedindo situações que configurem competição imperfeita ou infração da ordem econômica (MELO, 2002, p. 267).

Essas agências reguladoras foram criadas em um mesmo contexto, e o tipo de gestão implementada em cada uma delas foi muito semelhante. As agências passaram a ser dirigidas por diretorias colegiadas (geralmente um diretor geral e quatro diretores), com mandatos fixos que variam entre três (ANVISA e ANS) e cinco anos (ANATEL). As nomeações dos integrantes de gestão, incluindo os diretores-gerais ou presidentes, em todos os casos, foram e são atribuídas ao Presidente da República, após a aprovação do Senado Federal - exceto no caso da Agência Nacional de Recursos Hídricos (ANA), onde o Senado não se pronuncia (MELO, 2002, p. 269-70).

2.3- A CRIAÇÃO DA ANP

Sobre a criação da Agência Nacional do Petróleo (ANP), entendemos que seus alicerces já estavam em fase de elaboração desde o ano de 1995, não somente por conta dos objetivos presentes no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, mas também por meio de medidas legislativas concretas, como a Emenda Constitucional nº 9/95, de 9 de novembro daquele ano, e a Lei 9.478, de 1997 - necessárias para regulamentar a disposição constitucional brasileira a fim de torná-la apta à posterior construção da ANP.

Com o objetivo de atrair o maior número possível de investimentos no setor e, dessa forma, aproveitar todo o potencial das bacias sedimentares brasileiras, o governo federal começou a desenhar um novo modelo para a indústria petrolífera. Em substituição ao monopólio estatal, passou-se a considerar gradativamente a possibilidade de conceder à iniciativa privada a permissão de levar adiante atividades de exploração, desenvolvimento, refino, produção e importação de petróleo e gás natural. Em 1995, o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional nº 9, que pôs fim a mais de 40 anos de monopólio estatal da Petrobras em atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e seus derivados (POSTALI, 2002b, p. 223).

Sobre os objetivos expostos pelo Plano Diretor em relação às Agências Reguladoras, destacamos o seguinte item:

8.1.2 Agências Autônomas

A responsabilização por resultados e a conseqüente autonomia de gestão inspiraram a formulação deste projeto, que tem como objetivo a transformação de autarquias e de fundações que exerçam atividades exclusivas do Estado, em agências autônomas, com foco na modernização da gestão.

O Projeto das Agências Autônomas desenvolver-se-á em duas dimensões. Em primeiro lugar, serão elaborados os instrumentos legais necessários à viabilização das transformações pretendidas, e um levantamento visando superar os obstáculos na legislação, normas e regulações existentes. Em paralelo, serão aplicadas as novas abordagens em algumas autarquias selecionadas, que se transformarão em laboratórios de experimentação (PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DE ESTADO, 1995, p. 59).

Dessa forma, visando desenvolver os instrumentos legais para a viabilização da construção de uma agência regulatória para o setor petrolífero nacional, a Emenda Constitucional 9/95 deu nova redação ao Artigo 177 da Constituição Federal de 1988, alterando e inserindo parágrafos. Originalmente, o Art. 177 determinava que constituíssem o monopólio da União as seguintes atividades:

- I - a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos;
- II - a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro;

- III - a importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes das atividades previstas nos incisos anteriores;
- IV - o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos no País, bem assim o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e gás natural de qualquer origem;
- V - a pesquisa, a lavra, o enriquecimento, o reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios e minerais nucleares e seus derivados⁹ (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

Por meio da aprovação da Emenda Constitucional nº 9/95, o § 1º do artigo 177 foi alterando, e a redação original¹⁰ foi substituída pela seguinte: “§ 1º A União poderá contratar com empresas estatais ou privadas a realização das atividades previstas nos incisos I a IV deste artigo observadas as condições estabelecidas em lei” (EMENDA CONSTITUCIONAL nº. 9/95, 1995). Por meio dessa alteração, a Emenda 9 proveu à União o direito de estabelecer contratos com empresas tanto estatais quanto privadas, e, portanto, veio a romper com o monopólio estatal das atividades do setor, permitindo a atração de investimentos privados e a partilha de lucros e riscos na pesquisa e exploração de jazidas de petróleo, gás natural e demais hidrocarbonetos fluidos, anteriormente sob domínio integral da Petrobras.

Mediante essa alteração, a Emenda incluiu como norma: A garantia do fornecimento dos derivados de petróleo em todo o território nacional; as condições de contratação; e a estrutura e atribuições do órgão regulador do monopólio da União (EMENDA CONSTITUCIONAL nº. 9/95, 1995), o que nos permite observar que a necessidade de um órgão regulador específico para o setor já começou a sobrevir no ano de 1995, ao passo que o país havia optado por um estilo de governo gerencial.

Até o aquele momento, apenas a distribuição de derivados de petróleo era permitida à iniciativa privada, cabendo ao Estado brasileiro as atividades de exploração e produção de petróleo (realizadas pela Petrobras desde o ano de 1953), bem como o refino do minério. Vale ressaltar que a Emenda 9/95 não revogou o Código de Minas, que no ano de 1934 dispôs à União a propriedade exclusiva de todos os minérios presentes no solo, subsolo e plataforma continental brasileira; porém, após a outorga da Emenda analisada, o Governo Federal dispôs do direito de partilha de investimentos e atividades referentes ao setor petrolífero, refutando o

⁹ O inciso V foi alterado no ano de 2006, pela Emenda Constitucional nº. 49. Sua retificação consistiu em:

“V - a pesquisa, a lavra, o enriquecimento, o reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios e minerais nucleares e seus derivados, com exceção dos radioisótopos cuja produção, comercialização e utilização poderão ser autorizadas sob regime de permissão, conforme as alíneas *b* e *c* do inciso XXIII do **caput** do art. 21 desta Constituição Federal” (EMENDA CONSTITUCIONAL nº. 49, 2006).

¹⁰ A redação original declarava: “§1º O monopólio previsto neste artigo inclui os riscos e resultados decorrentes das atividades nele mencionadas, sendo vedado à União ceder ou conceder qualquer tipo de participação, em espécie ou em valor, na exploração de jazidas de petróleo ou gás natural, ressalvado o disposto no art. 20, § 1º” (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

monopólio estatal fornecido pela Petrobras. Sobre o assunto, no ano de 1998 o volume nº 29 da revista Informe Infra-Estrutura comentou que:

O setor petrolífero brasileiro vem passando, nos últimos anos, por grandes mudanças em seu quadro institucional. Esse processo culminou em novembro de 1995 com a Emenda Constitucional Nº 9, que flexibilizou o monopólio do petróleo, permitindo que atividades sob o monopólio da União pudessem ser concedidas a outras empresas, além da Petrobras (INFORME INFRA-ESTRUTURA 29, 1998, p. 1).

Porém, após a concessão dessa nova maneira de atuação governamental para o setor petrolífero, ao mesmo tempo em que surgiu a necessidade de uma legislação complementar para assegurar o bom funcionamento dos futuros contratos e serviços, surgiu a oportunidade de se instaurar um novo gerenciamento para as atividades mencionadas. Nesse contexto, a Lei 9.478, conhecida como Lei do Petróleo, foi aprovada, no ano de 1997, regulamentando a Emenda Constitucional 9/95, de modo a definir as disposições legais para as pretendidas mudanças nas políticas petrolíferas nacionais e instituindo a Agência Nacional do Petróleo (ANP) e o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE). Portanto, apesar de haver sido criada somente no ano de 1998, a ANP já se encontrava instituída na legislação brasileira a partir da aprovação da Lei 9.478, em 1997.

No segmento de petróleo, a cadeia produtiva estava, na prática, nas mãos de uma única empresa - Petrobras. Esta característica determinou a forma de introduzir o regime de concorrência nessa indústria. O primeiro passo foi dado com a quebra do monopólio por intermédio da Emenda Constitucional Nº 9 e de sua regulamentação - Lei Nº 9.478 - conhecida como Lei do Petróleo - editada em 6.8.97. Em seguida, foi construído um arcabouço legal para regular cada um dos segmentos da indústria (INFORME INFRA-ESTRUTURA 49, 2000, p. 2).

A partir do dia 6 de agosto de 1997, a Lei do Petróleo dispôs ao país um novo quadro institucional para as atividades do setor petrolífero. Composta por 10 capítulos, a Lei inicia sua redação apresentando os novos princípios e objetivos da política energética brasileira; dentre eles, o de preservar o interesse nacional, exposto no primeiro tópico do primeiro capítulo, que naquele período pode ser ilustrado pelos tópicos IX, X e XI do mesmo, que consistem, respectivamente, em: Promover a livre concorrência; atrair investimentos na produção de energia; e ampliar a competitividade do país no mercado internacional (LEI 9478, 1997).

Em seu terceiro capítulo, a Lei aborda o monopólio do petróleo, e em sua primeira sessão encontramos um novo ordenamento para o Art. 177 da constituição federal de 1988 (já alterado em 1995 pela Emenda 9/95), ao passo que a Lei 9478 inclui o Artigo 5º,

determinando que a União pudesse contratar com empresas constituídas sob as leis nacionais, com sede e administração no país, (ou seja, conforme já permitido pela Emenda 9/95, poderia contratar com outras empresas além da Petrobras) para exercer as atividades de pesquisa e lavra, refino, importação, exportação e transporte marítimo de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluídos. Todavia, tais atividades seriam reguladas e fiscalizadas pelo Estado (LEI 9478, 1997). Conforme análise de Marcus André Melo:

A Lei assegura o monopólio da União sobre a pesquisa e lavra de jazidas de petróleo e gás natural, refinação, importação e exportação de produtos e derivados básicos e o transporte marítimo de petróleo bruto e derivados básicos. No entanto, a nova legislação autoriza o Governo Federal a efetuar concessões ou autorizações para empresas desenvolverem atividades sob monopólio estatal (MELO, 2002, p. 262).

Contudo, diante do fato exposto, o monopólio assegurado pela Lei pode ser compreendido como relacionado antes à propriedade e regulação do que ao exercício das atividades, ao passo que após o ano de 1995 diversas empresas privadas foram autorizadas a competirem em áreas de exploração de petróleo com a Petrobras. Se a Petrobras ainda detém a liderança no mercado nacional, não é por seguridade garantida pela Lei do Petróleo, pois ela representou a transferência “do monopólio estatal pleno para um regime de concessões à iniciativa privada” (POSTALI, 2002b, p. 223).

Para regulação estatal das atividades petrolíferas, agora sujeitas à concorrência, a Lei do Petróleo instituiu a ANP como entidade integrante da administração federal indireta, para exercer o papel de órgão regulador representativo do Estado em todo o setor petrolífero. No Artigo 8º do 4º capítulo/sessão I, a Lei 9.478 já determinava as atribuições da futura Agência Reguladora, sendo elas a de “promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis” (LEI 9478, 1997). A partir da referida Lei, coube à ANP funções que variam desde a promoção de estudos que delimitem os blocos para efeito de concessão ou contratação sob o regime de partilha; elaboração dos editais e promoção das licitações para a concessão de explorações desses blocos; fiscalização direta de todas as atividades da cadeia produtiva do petróleo e aplicação de sanções administrativas; até atribuições como o estímulo à pesquisa e adoção de novas tecnologias nas atividades de exploração, produção, transporte, refino e processamento. Até o ano de 2012, mediante alterações e acréscimos na redação desde sua elaboração (proporcionados pelo desenvolvimento das atividades relacionadas ao gás natural, por exemplo), o Artigo 8º do 4º capítulo/sessão I, que define as atribuições da ANP, contava com 27 tópicos (LEI 9478, 1997).

Ainda sobre as atribuições da Agência, o Artigo 9º define que, além das atribuições expostas no Artigo anterior, “caberá à ANP exercer, a partir de sua implantação, as atribuições do Departamento Nacional de Combustíveis - DNC, relacionadas com as atividades de distribuição e revenda de derivados de petróleo e álcool, observado o disposto no art. 78” (LEI 9478, 1997).

Não obstante, após a aprovação da Lei do Petróleo, as atividades relacionadas à indústria do petróleo, gás natural e biocombustíveis no Brasil, passaram a estar dispostas a agregarem investimentos de diversas empresas, sejam elas de origem nacional ou estrangeira. Foram autorizadas a realização de atividades de exploração, produção, transporte, refino, importação e exportação de petróleo a empresas privadas em conjunto ou concorrência com a estatal brasileira que detinha o monopólio do setor; e foi diante desse novo panorama, sujeito à grande abertura econômica e possibilidade de amplo mercado competitivo, que a ANP surgiu como um órgão estatal regulador das atividades (sejam elas públicas ou privadas) relacionadas aos hidrocarbonetos no Brasil - país que no momento optou por deixar de intervir diretamente em toda a cadeia produtiva do petróleo para fiscalizá-la posteriormente, de modo a transferir suas antigas funções e até mesmo dispêndios para uma instituição vinculada, porém autônoma (inclusive financeiramente), e, sobretudo (sob o discurso de ser) capaz de balancear os interesses do Estado e dos futuros investidores. Foi mediante tais circunstâncias que a Agência Nacional do Petróleo foi implantada no Brasil, através do Decreto nº 2.455, em 14 de janeiro de 1998, sendo desde sua criação vinculada ao Ministério de Minas e Energia.

Em conjunto com a recém-criada Agência Reguladora, o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) foi implantado pelo Decreto 2.457. Instaurado na mesma data que a ANP e regulamentado no ano de 2001, no contexto de crise energética (MELO, p.262, 2002), o Conselho é composto por diversos ministros¹¹ e também é vinculado ao Ministério de Minas e Energia. Tal instituição tem a função de órgão de assessoramento do Presidente da República, trabalhando com propostas para o setor energético nacional (INFORME INFRA-ESTRUTURA 29, 1998, p. 1). O CNPE é um “órgão estritamente consultivo do Presidente da

¹¹ Marcus André Melo apresenta:

“Integram o CNPE: I - o Ministro de Estado de Minas e Energia, que o presidirá; II - o Ministro de Estado da Ciência e Tecnologia; III - o Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão; IV - o Ministro de Estado da Fazenda; V - o Ministro de Estado do Meio Ambiente; VI - o Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; VII - o Ministro Chefe da Casa Civil da Presidência da República; VIII - um representante dos Estados e do Distrito Federal; IX - um cidadão brasileiro especialista em matéria de energia; e X - um representante de universidade brasileira, especialista em matéria de energia. Os membros tem mandato de 2 anos, e são designados pelo Ministro das Minas e Energia e pelos estados” (MELO, 2002, p. 264).

República. Suas resoluções só se incorporam à política energética nacional quando transformadas em normas (regulamentos ou leis, quando for o caso).” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2003, p. 14). É válido ressaltar que desde a regulamentação do Conselho, a ANP trabalha em paralelo ao CNPE¹², pois os objetivos da Agência “consistem em regular a indústria do petróleo de acordo com objetivos da política energética nacional” (MELO, 2002, p. 262).

Destacamos também a relação entre a ANP e o Tribunal de Contas da União (TCU), bem como a finalidade desse último - Entidade Fiscalizadora Superior que realiza o que podemos denominar de controle externo, acompanhando as áreas de energia elétrica, telecomunicações, serviços postais, portos, rodovias, ferrovias, transporte de passageiros interestaduais e internacionais, estações aduaneiras interiores – os portos secos -, petróleo e gás natural.

Por ser uma Entidade Fiscalizadora Superior, no caso do petróleo e gás o TCU passou a supervisionar os atos finais da ANP, inspecionando as outorgas de concessão para a exploração e produção de hidrocarbonetos, bem como as autorizações para as demais atividades da indústria do petróleo.

Desde 2003, o TCU faz parte do Grupo de Trabalho de Auditoria de Privatização, Regulação Econômica e Parceria Público-Privada da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores – International Organization of Supreme Audit Institutions (Intosai). Esse fórum, criado em 1993, tem por objetivo identificar e examinar problemas enfrentados nos processos de auditoria de privatizações e no controle de ARs de serviços públicos. Por meio de reuniões anuais, tem-se operado o intercâmbio de informações, a troca de experiências e a definição de novas estratégias de trabalho. O resultado são diretrizes gerais, ensaios e pesquisas desenvolvidos para subsidiar a atuação das EFSs (VASCONCELOS, 2008, p. 131).

¹² Instituído em conjunto com a ANP pela Lei 9478, a Lei determinou em seu segundo capítulo que as atribuições do CNPE consistiriam em:

“Art. 2º. Fica criado o Conselho Nacional de Política Energética - CNPE, vinculado à Presidência da República e presidido pelo Ministro de Estado de Minas e Energia, com a atribuição de propor ao Presidente da República políticas nacionais e medidas específicas destinadas a:

I - promover o aproveitamento racional dos recursos energéticos do País, em conformidade com os princípios enumerados no capítulo anterior e com o disposto na legislação aplicável;

II - assegurar, em função das características regionais, o suprimento de insumos energéticos às áreas mais remotas ou de difícil acesso do País, submetendo as medidas específicas ao Congresso Nacional, quando implicarem criação de subsídios;

III - rever periodicamente as matrizes energéticas aplicadas às diversas regiões do País, considerando as fontes convencionais e alternativas e as tecnologias disponíveis;

IV - estabelecer diretrizes para programas específicos, como os de uso do gás natural, do carvão, da energia termonuclear, dos biocombustíveis, da energia solar, da energia eólica e da energia proveniente de outras fontes alternativas;

V - estabelecer diretrizes para a importação e exportação, de maneira a atender às necessidades de consumo interno de petróleo e seus derivados, gás natural e condensado, e assegurar o adequado funcionamento do Sistema Nacional de Estoques de Combustíveis e o cumprimento do Plano Anual de Estoques Estratégicos de Combustíveis, de que trata o art. 4º da Lei nº 8.176, de 8 de fevereiro de 1991.

§ 1º. Para o exercício de suas atribuições, o CNPE contará com o apoio técnico dos órgãos reguladores do setor energético.

§ 2º. O CNPE será regulamentado por decreto do Presidente da República, que determinará sua composição e a forma de seu funcionamento” (LEI 9478, 1997).

Adalberto Santos de Vasconcelos, secretário do Sefid 1, afirma que o papel do TCU está ligado à fiscalização dos instrumentos legais adotados para transferência de bem ou de serviço público ao particular, tentando resguardar, às atividades de operação no setor petrolífero, os problemas de difícil solução após a consolidação dos contratos, induzindo a correta gestão das questões regulatórias, quando são identificadas quaisquer irregularidades. Assim, “o controle realizado pelo TCU nos processos de outorga ocorre de forma concomitante, sempre no intuito de prevenir a ocorrência de danos irremediáveis” (VASCONCELOS, 2008, p. 134). Foi nesse sentido que, por exemplo, O Tribunal de Contas da União “fiscalizou todas as Rodadas de Licitação com o objetivo de verificar a conformidade dos processos com os normativos legais aplicáveis e avaliar o desempenho do regulador e dos demais órgãos envolvidos” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2011, p. 2).

Dentre a mencionada fiscalização promovida pelo TCU sobre as Rodadas de Licitações (que ocorreram entre os anos de 1999 e 2010 e serão abordadas com a devida ênfase no tópico seguinte desse capítulo), apresentamos que a Entidade Fiscalizadora Superior determinou à ANP a regulamentação das penalidades previstas nos contratos de concessão; a demonstração da adequação do processo de escolha dos blocos a serem licitados com a política energética nacional, inclusive mediante uma obrigatória manifestação do CNPE sobre os critérios utilizados; a adoção de mecanismos de cooperação que gerem interatividade entre a política energética nacional e as políticas ambientais; a apresentação dos critérios e estudos que fundamentam a definição dos limites (mínimos e máximos) de conteúdo local obrigatórios nas propostas dos licitantes, entre outras (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2011, p. 2).

Em síntese, a ANP, apesar de autônoma, é fiscalizada pelo Tribunal de Contas da União. Em conjunto com o CNPE, o TCU representa um elo entre o posicionamento Federal e regulador, provendo o Estado de mecanismos de ação frente a um modelo que propôs o esvaziamento de suas funções.

Sobre a já comentada autonomia financeira da Agência, o Artigo 15/sessão III do 4º capítulo da Lei do Petróleo, determina constituir receitas, além de multas previstas e locação de bens de sua propriedade, uma parcela pré-determinada de participações governamentais nas atividades petrolíferas em território nacional. Dentre as participações governamentais instituídas no Artigo 45 da Lei 9.478 (posteriormente comentaremos sobre), a ANP arrecada parcelas de bônus de assinatura e participação especial (pagas pelos investidores à União), e

ainda, conforme exposto no Artigo 16, a Agência também tem direito a parcelas oriundas de pagamentos por parte dos investidores pela ocupação ou retenção de área; e os recursos advindos desse tributo “destinar-se-ão ao financiamento das despesas da ANP para o exercício das atividades que lhe são conferidas” (LEI 9478, 1997). Em sua totalidade, o Artigo 15/sessão III do 4º capítulo da Lei do Petróleo determina constituir receitas da Agência:

- I - as dotações consignadas no Orçamento Geral da União, créditos especiais, transferências e repasses que lhe forem conferidos;
- II - parcela das participações governamentais referidas nos incisos I e III do art. 45 desta Lei, de acordo com as necessidades operacionais da ANP, consignadas no orçamento aprovado;
- III - os recursos provenientes de convênios, acordos ou contratos celebrados com entidades, organismos ou empresas, excetuados os referidos no inciso anterior;
- IV - as doações, legados, subvenções e outros recursos que lhe forem destinados;
- V - o produto dos emolumentos, taxas e multas previstos na legislação específica, os valores apurados na venda ou locação dos bens móveis e imóveis de sua propriedade, bem como os decorrentes da venda de dados e informações técnicas, inclusive para fins de licitação, ressalvados os referidos no § 2º do art. 22 desta Lei (LEI 9478, 1997).

Em relação à estrutura organizacional do órgão analisado, observamos que no momento de sua criação, muitos cargos da ANP foram preenchidos por políticos já atuantes no setor energético e, em alguns casos, políticos vinculados às metas de privatizações - dentre os quais se destaca o primeiro diretor-geral da Agência, David Zylbersztajn, que foi secretário de energia do estado de São Paulo entre os anos de 1995 e 1998 e conduziu as políticas de privatizações de empresas energéticas daquele estado no período. “No ato de implantação da ANP foram remanejados de outros órgãos da administração direta um total de 208 cargos comissionados de diferentes níveis, que compõem o quadro inicial da agência” (MELO, 2002, p. 262).

No que se refere às disposições gerenciais da ANP, desde sua criação, o “mandato da diretoria é de quatro anos não coincidentes, permitida a recondução. Nos 12 meses após deixar o cargo é proibida a vinculação dos diretores a empresas ou grupos atuantes no setor” (MELO, 2002, p. 263). Ainda sobre o quadro executivo da Agência, podemos analisar que a mesma, apesar de não garantir estabilidade de cargo aos seus diretores (ao contrário da ANEEL e ANATEL, por exemplo) por conta do veto do artigo 12 da Lei do Petróleo, que “vedava a demissão imotivada dos dirigentes” (MELO, 2002, p. 263), a disposição gerencial da ANP não difere da maioria das agências nacionais instauradas na década de 1990, ao passo que:

Ele é uma autarquia sob regime especial vinculada ao Ministério das Minas e Energia. A estrutura consiste de Diretoria-Geral, Procuradoria-Geral e Superintendências. A Diretoria-Geral funciona em regime colegiado, sendo composta por um Diretor-Geral e quatro Diretores, todos nomeados pela Presidência da República após aprovação pelo Senado Federal, permitida a recondução (MELO, 2002, p. 262).

Foi mediante essa disposição que a ANP foi implantada como Agência Reguladora do setor petrolífero, com o objetivo de regular as atividades vinculadas à cadeia de produção de petróleo, gás natural e demais hidrocarbonetos fluidos. Desde sua instituição legal, sua regulação se estende para as atividades de contratação de novos investidores; fiscalização das atividades econômicas da indústria do petróleo, gás natural e biocombustíveis; implemento das políticas nacionais vinculadas a estes minérios (em conjunto com o CNPE); e ainda promover a defesa de um ambiente competitivo capaz de atender os interesses dos consumidores, com relação a preços, qualidade e oferta dos produtos. Sobre o assunto, por meio de análise do Decreto nº 2.455, de 14 de janeiro de 1998, que implantou a ANP, por exemplo, encontramos os princípios da defesa da livre concorrência e da garantia de qualidade dos serviços prestados aos consumidores. Conforme expresso no Art. 3º/ tópico IV, do capítulo I (DA NATUREZA E FINALIDADE), contido no anexo I (Estrutura Regimental da Agência Nacional do Petróleo) do referido Decreto, faz parte dos objetivos da ANP a promoção de: “IV- regulação pautada na livre concorrência, na objetividade, na praticidade, na transparência, na ausência de duplicidade, na consistência e no atendimento das necessidades dos consumidores e usuários” (COLEÇÃO DE BOLSO AGÊNCIAS REGULADORAS, 2012, p. 84).

2.4- O NOVO QUADRO POLÍTICO E ECONÔMICO DO SETOR PETROLÍFERO NACIONAL: OS INVESTIMENTOS PRIVADOS E A ATUAÇÃO DA ANP

Desde a criação da ANP até o ano de 2009, o setor petrolífero nacional recebeu em torno de 70 empresas investidoras (nacionais e estrangeiras) na atividade (ALMEIDA, E., p.400, 2009), e coube à Agência a função de regular as atividades referentes à cadeia petrolífera nacional - agora aberta ao mercado mundial - tendo incumbências que variaram desde a determinação das áreas de concessão para as atividades a serem desenvolvidas por empresas privadas e as que deveriam se manter sob o domínio da Petrobras; até a garantia da qualidade dos produtos ofertados ao consumidor.

Assim, a ANP passou a regulamentar as licitações (realizadas por meio de Rodadas de leilões promovidas pela ANP), que permitem a concessão de áreas de exploração, bem como as normas dos leilões - que destinariam as concessões de áreas de exploração para as futuras empresas. “Concluídas as licitações, a ANP é responsável pela assinatura e pela fiscalização dos contratos de concessão” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2011, p. 1), que preveem o pagamento por parte das empresas concessionárias algumas compensações financeiras, denominadas por participações governamentais. É válido ressaltar que “Os contratos também preveem que, em caso de risco de desabastecimento de combustíveis no País, as concessionárias atendam prioritariamente às necessidades do mercado interno” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2011, p. 1), sob fiscalização da ANP.

Sobre as participações governamentais (pagamento de taxas por parte dos investidores à União) referentes aos investimentos na cadeia petrolífera, ressalta-se que é função da Agência Nacional do Petróleo a fixação e cobrança. Fazem parte das participações governamentais: os *bônus de assinatura*, *participação especial*, *pagamento pela ocupação ou retenção de área*, e os *royalties*, que foram definidas pela Lei do Petróleo e regulamentadas em agosto de 1998, pelo Decreto Presidencial N° 2.705.

A Lei do Petróleo autoriza o governo a contratar empresas privadas para operar as mencionadas atividades na indústria do petróleo, em troca da participação governamental nos seus benefícios, já que a Constituição estabelece que a União é a única proprietária das riquezas minerais do subsolo (POSTALI, 2002b, p. 222).

Os *bônus de assinatura* consistem em montante ofertado pelo investidor vencedor da licitação. Tal pagamento é realizado no ato da assinatura do contrato de concessões, em parcela única, e seu valor é definido pelo grau de atratividade econômica do bloco ofertado. Vale lembrar que se excluíram da tributação as áreas que já estavam sob o domínio da Petrobras, ao passo que suas concessões, promovidas pela Rodada Zero, não foram realizadas através de licitações. Quando blocos licitados são interpretados como áreas de grande volume de produção ou de grande rentabilidade, a União detém o direito de cobrar uma compensação financeira extraordinária, conhecida como *participação especial* (INFORME INFRA-ESTRUTURA 29, 1998, p. 2).

Os conceitos de “grande volume” e de “grande rentabilidade” estão previstos do Decreto N° 2.705/98 e variam de acordo com o número de anos de produção, a localização da área de exploração e o volume de produção. Para efeito de apuração da participação especial serão aplicadas alíquotas progressivas sobre a receita líquida da produção trimestral de cada campo, variando de 0% a 40%, com as deduções previstas na Lei do Petróleo. A participação especial tem como princípio a

transferência para a sociedade de qualquer renda acima daquela considerada aceitável no setor petrolífero (INFORME INFRA-ESTRUTURA 29, 1998, p. 2).

Após a data de assinatura do contrato de concessão, há a obrigação por parte dos investidores do *pagamento pela ocupação ou retenção de área*. Tal arrecadação consiste em um valor a ser pago anualmente pelos concessionários sobre quilômetros quadrados das áreas concedidas e por fase do processo de exploração e produção, com valores definidos no Decreto nº 2.7705/98. “Para fixação desses valores, dentro de cada faixa, a ANP levará em conta as características geológicas, a localização da bacia sedimentar em que o bloco objeto da concessão se situar, bem como outros fatores pertinentes” (INFORME INFRA-ESTRUTURA 29, 1998, p. 2).

Por fim, a União retém ainda a compensação financeira intitulada como *royalties*, que consistem em arrecadação sobre a exploração e produção de petróleo ou gás natural, paga mensalmente pela empresa exploradora, tendo como base de cálculo o preço de venda do petróleo e gás. Tal participação governamental significa “uma apropriação por parte da sociedade de parcela da renda oriunda da exploração de um recurso natural não renovável e escasso (petróleo e gás natural)” (INFORME INFRA-ESTRUTURA 29, 1998, p. 2). Vale lembrar que sua distribuição foi tema de debate no período recente.

Com relação ao petróleo, no cálculo dos royalties, será adotada, como preço de referência, a média ponderada dos preços de venda (sem tributos) praticados pela empresa no respectivo mês ou um preço mínimo estabelecido pela ANP, aplicando-se o que for maior. No caso do gás natural, o preço de referência será igual à média ponderada dos preços de venda (sem tributos) acordados nos contratos de fornecimento entre concessionário e compradores, deduzidas as tarifas relativas ao transporte do gás até os pontos de entrega. O percentual dos royalties será fixado a critério da ANP, consideradas variáveis de risco geológico, de produtividade esperada e outras. Esses limites constarão do edital de licitação e do contrato de concessão (INFORME INFRA-ESTRUTURA 29, 1998, p. 2).

Além das arrecadações governamentais comentadas, “a Lei do Petróleo estabeleceu, no seu artigo 52, a obrigatoriedade do pagamento de participação aos proprietários de terras onde se realizar a produção” (INFORME INFRA-ESTRUTURA 29, 1998, p. 2).

Porém, antes de regulamentar as licitações, fiscalizar o cumprimento dos contratos de concessões (que determinam a cobrança das participações governamentais) e autorizar os novos investidores a atuarem no setor petrolífero nacional, em agosto de 1998 a ANP realizou um conjunto de negociações para definir a participação da Petrobras no novo cenário político e econômico do setor petrolífero. Tais negociações, conhecidas pelo termo “Rodada Zero”, ratificaram os direitos da Petrobras na forma de contratos de concessão “sobre os blocos

exploratórios e áreas em desenvolvimento em que a empresa houvesse realizado investimentos” (RODADA ZERO, 1998).

A partir da Rodada Zero, a Petrobras possuiu seus direitos assegurados sobre campos que se encontrassem em processo de produção no momento em que foi outorgada a Lei do Petróleo, para serem reivindicados pela empresa no prazo de três anos (RODADA ZERO, 1998), sem que houvesse necessidade de processo licitatório, pois a empresa já se constituía como prestadora de serviços do Estado, por sua vez proprietário de todas as áreas de exploração e produção petrolífera brasileira. Conforme o exposto pelo Tribunal de Contas da União (TCU), a referida rodada não ocorreu por meio de licitação “e tão somente ratificou os direitos da Petrobras, na forma de contratos de concessão, sobre os blocos exploratórios e áreas em desenvolvimento em que a empresa houvesse realizado investimentos até aquela data” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2011, p. 2).

Em 6 de agosto de 1998, foram assinados contratos entre a ANP e a Petrobras referentes a 282 campos em produção ou desenvolvimento pela empresa estatal. Estas concessões foram celebradas sem processo licitatório (a Rodada Zero) e cobriram área superior a 450.000 km² em 115 blocos exploratórios (RODADA ZERO, 1998).

Todavia, vale lembrar que outros 62 campos, que estavam em etapa de desenvolvimento ou já haviam produzido, não foram reivindicados pela empresa, e, portanto, foram dispostos à administração da ANP¹³ (RODADA ZERO, 1998).

No que diz respeito à exploração e produção, a Agência Nacional de Petróleo - ANP, cumprindo a Lei do Petróleo, anunciou [...] as áreas que seriam mantidas como concessão da Petrobras e aquelas que ficariam com o Poder Concedente para futuras licitações. Com isso, permaneceram com a ANP 92,9% da área total das 26 bacias sedimentares brasileiras e apenas 7,1% foram mantidas pela Petrobras (INFORME INFRA-ESTRUTURA 49, 2000, p. 2).

Após a definição das áreas concedidas à Petrobras e daquelas que ficaram sob o domínio administrativo da ANP, a primeira rodada de leilões ocorreu em junho de 1999, e a segunda em junho de 2000. Nesses dois leilões foram ofertadas 50 áreas ou blocos para exploração e produção (que representam 3,2% da área das bacias sedimentares à disposição da ANP), o que proporcionou a entrada de 40 novos agentes no setor petrolífero, sendo 34 delas empresas internacionais, das quais 15 dos EUA. Além dessas, entraram no sistema

¹³ Estas áreas ficaram conhecidas como "campos marginais" (RODADA ZERO, 1998), e são caracterizadas pelo seu baixo nível de rendimento.

empresas nacionais, tais como a Queiroz Galvão, Odebrecht e Marítima/Rainier, que já eram prestadoras de serviços para a Petrobras, entre outras (INFORME INFRA-ESTRUTURA 49, 2000, p. 2). Porém, a participação de empresas nacionais (exceto a Petrobras) só ocorreu a partir da segunda rodada de leilões, devido à flexibilização das exigências financeiras contidas no edital do leilão de 2000, que abordaremos a seguir.

Portanto, sobre a participação de novos agentes no setor petrolífero nacional, expomos que a presença de companhias ou empresas estrangeiras vencedoras das licitações, no conjunto dos dois primeiros leilões, foi majoritária. Dentre os 40 novos investidores (internos e externos), ressaltam-se os grupos *Exxon Mobil*, *Royal Dutch/Shell*, *BP Amoco Arco*, *Petrogal*, *Texaco*, *ENI*, *Chevron*, *Agip*, *Coastal*, *YPF*; e, além das empresas nacionais já mencionadas, o grupo Ipiranga. Todavia, exceto em alguns casos particulares onde investidores externos conseguiram destaque, salientamos que, dentre os novos agentes, 22 passaram a dividir a exploração e produção de petróleo com a Petrobras, isoladamente ou em consórcios. A Petrobras arrematou o maior número de áreas na primeira licitação, sendo cinco no total, das quais uma sozinha e quatro em parcerias; e na segunda rodada a participação da estatal foi ainda mais intensa, arrematando oito áreas no total e sendo operadora em sete. “Apenas em uma das cinco áreas adquiridas na Bacia de Santos participa de consórcio no qual a *Chevron* é a operadora” (INFORME INFRA-ESTRUTURA 49, 2000, p. 4), o que nos demonstra que mesmo após a abertura econômica em relação aos hidrocarbonetos, a Petrobras continuou sendo a empresa dominante da atividade no país, sendo responsável até o ano de 2009 por mais de 90% dos produtos oriundos de petróleo e gás do país (ALMEIDA, E., 2009, p. 400). Analisando tais dados, podemos concluir que apesar de a garantia da concorrência ser uma das funções da ANP, o papel de exclusividade, provido pelo monopólio estatal e desempenhado pela Petrobras no decorrer de sua história, proporcionou à estatal um papel de dominância no mercado petrolífero mesmo após a quebra do monopólio desse setor.

Diante do fato, na iniciativa de proporcionar maior capacidade competitiva ou ao menos participativa aos novos investidores, após a primeira rodada de leilões ocorreram reestruturações nas exigências para concessões de áreas petrolíferas para a segunda rodada. Foi exposto pela revista Informe Infra-Estrutura nº 49 que o patrimônio líquido exigido pela ANP para a habilitação financeira das empresas investidoras reduziu em 10 vezes; e ainda, as áreas ofertadas também passaram a ser mais acessíveis a um número maior de empresas “entrantes”, ao passo que os blocos ofertados no leilão de junho de 2000 possuíam menores áreas e locais mais acessíveis à produção petrolífera (INFORME INFRA-ESTRUTURA 49, 2000, p. 2).

Outra reestruturação configura-se no valor dos investimentos mínimos obrigatórios para a atividade de exploração entre a primeira e segunda rodada de leilões. Na medida em que um dos critérios para o julgamento das ofertas apresentadas pelos investidores consiste em avaliar o Programa Exploratório Mínimo – que se traduz pelo “compromisso assumido pela empresa concessionária de realização de investimentos mínimos na atividade de Exploração” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2011, p. 1), apresentamos que “A soma dos investimentos mínimos exigidos para a fase de exploração no leilão de 1999 era de US\$ 200 milhões, ao passo que no segundo essa exigência caiu para US\$ 63 milhões” (INFORME INFRA-ESTRUTURA 49, 2000, p. 2).

Os dois leilões realizados pela ANP tiveram características bem diferentes, algumas das quais determinantes para os resultados obtidos e, em especial, para a definição do perfil dos concorrentes. Por exemplo, para o segundo leilão, a Agência reduziu as exigências para a habilitação financeira de empresas com o objetivo de ampliar o espectro de concorrentes. O patrimônio líquido mínimo para habilitação ao leilão, foi de US\$ 10 milhões na licitação de 1999 e de US\$ 1 milhão em 2000. Enquanto na primeira licitação, em junho de 1999, o traço marcante foi a oferta de blocos marítimos em águas profundas (63%), no de junho de 2000, houve um maior equilíbrio entre blocos em águas profundas e em águas rasas – 30% e 26%, respectivamente. Em 1999, somente foram oferecidas quatro áreas terrestres – 15% dos blocos, enquanto que no segundo leilão as áreas em terra significaram 44% dos blocos disponibilizados. Além disso, no primeiro leilão, a área dos blocos ofertados foi de 132.176 km², perfazendo a média de 4.895 km² por bloco, quase o dobro da média do segundo leilão - 2.577 km²/bloco - quando foi licitada uma área total de 59.271 km² (INFORME INFRA-ESTRUTURA 49, 2000, p. 2).

Os resultados desse novo ordenamento concessionário, segundo o documento analisado, se configuraram positivamente às pretensões governamentais daquele momento, na medida em que os números de investimentos para o setor apontaram que, enquanto na primeira rodada de leilões o valor arrecadado foi de 65 milhões de dólares (mediante um mínimo de 200 milhões, caso todas as áreas fossem arrematadas), o valor de investimentos relativos ao segundo leilão foi de 58 milhões de dólares (mediante um mínimo de 63 milhões, caso todas as áreas fossem arrematadas) (INFORME INFRA-ESTRUTURA 49, 2000, p. 3). Todavia, apesar do número de investimentos do segundo leilão ter se aproximado do mínimo exigido caso todas as áreas fossem arrematadas (o que não ocorreu), não podemos ofuscar o fato de que o montante de capital disponibilizado ao investimento no setor reduziu entre as duas rodadas, mesmo havendo aumento no número de empresas participantes, evidenciado quando analisada a arrecadação de bônus de assinaturas.

Alguns autores, como Ricardo Bielschowsky, por exemplo, defendem a ideia de que a nova forma de regulação para a indústria petrolífera nacional adicionou novas limitações para

o investimento na atividade. Para o autor, o fato de a nova relação da Petrobras (que representava no período, e representa até a atualidade, os maiores investimentos em petróleo) com o governo federal contar com novas subordinações (ANP e CNPE) gerou incertezas, que só seriam superadas por atitudes governamentais menos restritivas em relação ao estímulo de investimentos da estatal (BIELSCHOWSKY, 2002, p. 66-7). Portanto, apesar de a participação da estatal haver aumentado entre as duas rodadas de licitações, é provável que seus investimentos tenham reduzido entre os anos de 1999 e 2000, quando o estímulo governamental se voltou para o investimento privado. Sobre os investimentos privados destacamos: “não se pode esperar demasiado deles, em virtude da lógica de operação de um mercado em que os principais ativos de logística e de transportes são de propriedade da Petrobras” (BIELSCHOWSKY, 2002, p. 72).

No tocante à análise de arrecadação federal da participação governamental intitulada por *bônus de assinaturas*, houve maior contribuição na rodada de 2000 em comparação com a do ano anterior, o que demonstra um número maior de licitações realizadas. Conforme aponta o documento, somente em relação aos blocos pertencentes às Bacias de Campos e Santos, por exemplo, é apresentado que, em conjunto, as duas bacias receberam 14 ofertas na primeira rodada de leilões e 22 ofertas na segunda rodada (INFORME INFRA-ESTRUTURA 49, 2000, p. 3).

Ainda a título de comparação, verifica-se que a arrecadação com bônus nos dois leilões foi de R\$ 790 milhões (US\$ 439 milhões), sendo R\$ 322 milhões e R\$ 468 milhões, respectivamente, em 1999 e 2000. A ANP, que pretendia arrecadar com o segundo leilão R\$ 4,5 milhões (soma dos lances mínimos), acabou por receber quase 50% a mais do que o recebido no leilão anterior, o que significou um ágio de 10.306% sobre os valores mínimos do Edital (INFORME INFRA-ESTRUTURA 49, 2000, p. 3).

Desse modo, podemos afirmar que, mediante reestruturações que objetivaram tornar as áreas petrolíferas brasileiras mais acessíveis, um número maior de empresas (inclusive nacionais) passou a participar da cadeia produtiva desse setor entre os dois primeiros leilões de concessão de áreas. Contudo, observamos que, em paralelo a tais incentivos - onde se inclui atrativos para empresas entrantes, como, por exemplo, redução de taxas mínimas de investimentos, oferta de áreas petrolíferas menores e de produção menos complexas - houve uma redução de investimentos no setor. Ou seja, o aumento de participação de novas empresas não significou um aumento de investimentos ou de inovação tecnológica por parte dos novos agentes integrantes das atividades petrolíferas nacionais daquele momento, tendo a Petrobras continuado a ser a empresa dominante no setor, tanto em relação à produção quanto

em relação aos investimentos, seja de forma exclusiva ou mediante parcerias¹⁴. Assim, interpretamos que mesmo após a quebra do monopólio estatal do setor petrolífero; que acompanhou medidas governamentais que estimularam a participação de novos investidores privados, a posição da Petrobras continuou sendo decisiva para o desenvolvimento do setor. Entretanto, destacamos que a entrada de investimentos privados destinou créditos à receita da União, que se bem empregados, podem ser revertidos em avanços para o país¹⁵.

Desde a primeira rodada de licitações, ocorrida no ano de 1999, até o ano de 2010, foram realizadas 10 rodadas de leilões, “que geraram a arrecadação de R\$ 5,541 bilhões de reais a título de *bônus de assinatura*” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2011, p. 2) para o Governo Federal, pagos pelos investidores privados (nacionais e estrangeiros) e pela Petrobras (ressalvo as áreas que já estavam sob seu domínio no período anterior à quebra do monopólio). Apesar de considerável parcela desse montante ser proveniente de investimentos da estatal, o capital privado possuiu participação significativa na arrecadação dessa participação governamental. Contudo, não podemos associar pagamento de *bônus de assinatura* com investimento no setor, já que o primeiro é parte integrante de um processo para a obtenção da concessão de áreas petrolíferas (e tende a se acentuar conforme os interesses privados são atendidos), enquanto que o segundo consiste em capital destinado para o fomento e desenvolvimento das atividades petrolíferas em território nacional, grosso modo, realizado pela Petrobras.

Após discutirmos as diferenças entre as duas primeiras rodadas, onde se evidencia que “a segunda rodada de licitações, realizada em junho de 2000, marcou a consolidação do processo de entrada de novos agentes no cenário exploratório brasileiro” (MATOSO, 2009, p. 110), apresentamos que a terceira rodada de leilões, realizada em junho de 2001, seguiu “a tendência de reduzir o tamanho dos blocos e oferecer oportunidades a empresas de todos os portes e perfis” (MATOSO, 2009, p. 110), quando os 54 blocos ofertados englobaram áreas com características que variaram desde exploração em águas profundas, onde são necessários investimentos consideravelmente elevados, até blocos terrestres (mais acessíveis a empresas

¹⁴ De outubro de 1998 até 2000 foram formalizados 36 contratos de parcerias entre a Petrobras e outras 32 empresas, das quais, cinco brasileiras: a Petroserv, a Sotep, a Ipiranga, a Queiroz Galvão e a Odebrecht. Dentre as estrangeiras, destacam-se duas norte-americanas: a Unocal, com investimentos em 11 blocos, e a El Paso/Coastal, com parcerias firmadas em 9 blocos. Vale ressaltar que, do total de contratos do período, 26 destinaram-se a projetos de exploração - etapa que representa maior risco ao investimento; 2 contratos foram referentes à área de produção e 8 para o desenvolvimento da produção. “As Bacias de Campos e Potiguar foram as áreas onde a Petrobras mais adotou o modelo de parcerias, 17 projetos” (INFORME INFRA-ESTRUTURA 49, 2000, p. 3).

¹⁵ Para melhor compreensão acerca da questão do destino de tributações no setor petrolífero, ver: POSTALI, Fernando Antonio Slaibe. **Relações entre Governo e Investidores na Indústria de Petróleo no Brasil: Algumas Considerações**. Rio de Janeiro: REVISTA DO BNDES, V. 9, N. 17, P. 221-236, 2002.

de médio porte) e bacias maduras, que possuem um potencial produtivo em declínio (MATOSO, 2009, p.110), característica que permite a entrada de investidores de menor porte (comparados a empresas *majors*) do setor petrolífero.

Em junho do ano seguinte, ocorreu a quarta rodada de licitações, que possuiu 29 empresas de 15 países distintos habilitadas para a referida rodada de leilões, que ofertou 54 blocos de exploração em 18 bacias sedimentares distintas. O resultado final apresentou 14 empresas vencedoras, das quais quatro nacionais e 10 estrangeiras, sendo cinco delas, em relação ao total, operadoras inéditas no Brasil (Ver Figura 1), o que nos demonstra que a participação privada no cenário petrolífero nacional continuou ampliando.

Resultados por Empresas										
Rodadas de Licitação	Rodada 1	Rodada 2	Rodada 3	Rodada 4	Rodada 5	Rodada 6	Rodada 7	Rodada 9	Rodada 10	
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005*	2007	2008	
Empresas que manifestaram interesse	58	49	46	35	18	30	52	74	52	
Empresas que pagaram a Taxa de Participação	42	48	44	33	14	27	45	66	43	
Empresas Habilitadas **	38	44	42	29	12	24	44	61	40	
Empresas Nacionais Habilitadas	3	4	5	4	3	8	19	30	24	
Empresas Estrangeiras Habilitadas	35	40	37	25	9	16	25	31	16	
Empresas que apresentaram ofertas	14	27	26	17	6	21	32	42	23	
Empresas Ofertantes Nacionais	1	4	4	4	2	7	14	25	18	
Empresas Ofertantes Estrangeiras	13	23	22	13	4	14	18	17	5	
Empresas Vencedoras	11	16	22	14	6	19	30	36	17	
Empresas Vencedoras Nacionais	1	4	4	4	2	7	14	20	12	
Empresas Vencedoras Estrangeiras	10	12	18	10	4	12	16	16	5	
Novos Operadores	6	6	8	5	1	1	6	11	2	

* Considerando-se apenas os blocos com riscos exploratórios.

** Considera-se Habilitada a empresa que cumpriu todos os requisitos para apresentação de oferta (qualificação + pagamento da taxa de participação + garantia de oferta)

Figura 1: Tabela Resultados por Empresas. (Fonte: ANP). Extraído de: http://www.brazil-roads.gov.br/portugues/resumo_geral.asp#. Acesso em: 17/07/2012.

Em agosto de 2003 ocorreu a quinta rodada de licitações, que possibilitou ao setor petrolífero nacional um novo sistema de licitação de blocos exploratórios, com novas regras e reestruturações. Tal rodada merece destaque por trazer características que, se por um lado trouxe a possibilidade de maiores investimentos, privou empresas de dominância de participarem conforme seu potencial, pois “Foi apresentada uma regra adicional, que limitava a apresentação de ofertas por empresas que atuassem como operadoras” (MATOSO, 2009, p. 112). Todavia, a regra foi exclusiva para alguns setores de bacias específicas (dois pertencentes à bacia terrestre de Espírito Santo, um setor do Recôncavo e quatro da bacia de Potiguar) (MATOSO, 2009, p. 113), onde “as empresas só poderiam atuar como operadoras em no máximo 2 (dois) blocos destes setores. A participação em consórcios ficava liberada, desde que se respeitasse a limitação descrita anteriormente” (MATOSO, 2009, p. 112). Assim, presumimos que o governo visou estimular novos investimentos via consórcios, provavelmente em parcerias com a Petrobras, ao invés de estimular a estatal a operar sozinha, ou, permitir que grandes companhias estrangeiras atingissem posição de dominância (situação que até hoje não assistimos).

Nessa rodada, O Programa Exploratório Mínimo (PEM) – que estipulava um mínimo de investimentos por parte dos investidores no setor – “deixou de ser um requisito pré-estabelecido no edital e passou a fazer parte do lance ofertado, compondo a nota final do lance, que passou a ser calculado pela soma ponderada de bônus, conteúdo local e programa exploratório” (MATOSO, 2009, p. 111), o que nos permite supor que, em teoria, para obter maiores chances de sucesso na rodada, os investimentos iniciais propostos pelas empresas deveriam ser elevados - regra que também abre margem para entendermos que os consórcios foram estimulados.

Outra reestruturação relevante, fruto de direitos concedidos pela Lei do Petróleo, foi a extinção da devolução de área parcial do bloco quando encerrado o período de exploração. Após a quinta rodada, as empresas investidoras passaram a ser obrigadas a devolver todo o bloco a que tinham direito após a finalização do primeiro período exploratório. A medida independia do sucesso ou de possíveis fracassos nas atividades de exploração (MATOSO, 2009, p. 111).

De acordo com o texto da Lei do Petróleo, a obtenção da concessão implica, para o concessionário, a “obrigação de explorar, *por sua conta e risco*, e em caso de êxito produzir petróleo ou gás natural em determinado bloco, conferindo-lhe a propriedade desses bens, após extraídos...” (grifos nossos). Isso significa que, em caso de fracasso (*dry hole*), o concessionário deve devolver o bloco aos cuidados da

Agência Nacional do Petróleo (ANP), responsabilizando-se por todos os dispêndios realizados (POSTALI, 2002b, p. 226).

Diante de tal mudança, a pressão por maiores investimentos se elevou, e, no caso de blocos que foram explorados de forma ineficaz, a União passou a recolher um número maior de áreas consideradas como bacias maduras, ao passo que, por ser proprietário legal dos recursos do subsolo nacional, “o governo também está interessado na otimização e no sucesso dos investimentos tanto quanto as empresas” (POSTALI, 2002b, p. 225). Portanto, sobre a quinta rodada de licitações, destacamos que, mediante intenção de incentivar a entrada e fixação de novas empresas via consórcios, a ANP, amparada no discurso de promover maior dinamismo e competição no mercado, apresentou tais regras adicionais visando estimular maiores investimentos e possivelmente menor participação exclusiva da Petrobras (ironicamente, essa foi a rodada de licitações que obteve o menor resultado de empresas vencedoras). Ressaltamos aqui que faz parte do tema do próximo capítulo uma abordagem mais detalhada sobre os benefícios e desvantagens do modelo de investimentos via consórcios.

Na sexta rodada de licitações, ocorrida no ano de 2004, fato relevante foi, além da oferta de áreas em bacias maduras, a oferta em bacias de nova fronteira, com o objetivo de descobrir novas áreas petrolíferas produtivas e ainda a oferta de áreas em bacias de elevado potencial, “com objetivo de garantir a sustentabilidade da auto-suficiência nacional na produção de petróleo” (MATOSO, 2009, p. 113).

As áreas de elevado potencial, distribuídos pelas águas profundas das bacias de Sergipe- Alagoas, nas bacias do Espírito Santo, Campos e Santos coincidem na sua maioria com áreas de blocos da Rodada Zero, que foram parcialmente devolvidas pela Petrobras em agosto de 2003. Estas áreas eram de devolução obrigatória e se valorizaram bastante com as importantes descobertas de gás natural e óleo leve que ocorreram naquele ano nesta área (MATOSO, 2009, p. 113-4).

Na sétima rodada, ocorrida no ano de 2005, destacamos que, pela primeira vez, foram ofertados em leilões blocos (além dos de alto potencial produtivo em águas profundas) que continham áreas inativas com acumulações marginais. A iniciativa, ao menos em tese, poderia beneficiar pequenas e médias empresas em áreas terrestres que não haviam sido requeridas pela Petrobras durante o prazo estipulado pela Rodada Zero. Assistimos também nessa rodada uma efetiva participação de empresas nacionais, compondo 14 do total de 30 empresas vencedoras (Ver Figura 1).

O sucesso da Sétima Rodada pode ser medido por um lado, pelo grande interesse nos blocos com risco exploratório, localizados nas bacias de Campos, Santos e Espírito Santo – principais focos em gás natural e por outro, pelo número expressivo de pequenas e médias empresas – novas e mesmo sem experiência no setor – concentrando esforços nas oportunidades criadas nas áreas inativas com acumulações marginais (MATOSO, 2009, p. 114).

Da mesma forma que as reestruturações iniciadas a partir da segunda rodada de licitações (bem como as inovações presentes na quinta rodada) merecem destaque por conta da primazia do regulador ao atendimento dos interesses privados em detrimento dos da Petrobras; sublinhamos que a oitava rodada, realizada em 2006, também faz parte desse processo, por conta de sua possível intenção de conter a participação da estatal brasileira, sob o discurso da defesa da concorrência. “Na 8ª rodada, foram introduzidas restrições quanto ao máximo número de blocos ganhos por participante setor a setor” (MATTOS, 2008, p. 91). Ou seja, se uma empresa apresentasse mais ofertas do que o permitido, as propostas excedentes não seriam processadas. Entretanto, essa nova regra foi contestada e a rodada foi interrompida por decisão judicial.

Mediante as restrições que causaram a anulação da rodada analisada, podemos interpretar que a reestruturação ocorrida pode ter se configurado como “uma adaptação e extensão da previsão de restrição de ofertas em blocos terrestres que vinha sendo empregada desde a quinta rodada” (MATOSO, 2009, p. 115), pois se tentou incluir na oitava rodada o limite para áreas marítimas, estabelecendo restrição ao número de ofertas vitoriosas, ao invés do número de ofertas de operadores por setor, como ocorreu na quinta rodada.

Nessa rodada, que foi suspensa em seu primeiro dia por meio de duas medidas liminares, foram ofertados 284 blocos em 14 setores de elevado potencial; novas fronteiras e bacias maduras, encontrados nas bacias sedimentares de “Barreirinhas, Espírito Santo, Pará-Maranhão, Pelotas, Santos, Sergipe Alagoas e Tucano Sul. No total, foram oferecidos cerca de 101 mil km² em áreas para exploração de petróleo” (MATOSO, 2009, p. 115).

Quando o leilão foi suspenso, por força de liminar judicial, dois setores da oitava rodada haviam já sido licitados: 10 blocos de águas profundas na bacia de Santos (SSP-AP3), subdividido em Nova Fronteira (6 blocos) e Elevado Potencial (4 blocos) e; 28 blocos situados na bacia terrestre de Tucano Sul, no estado da Bahia. A Petrobras teria sido a grande vencedora na área de elevado potencial de Santos, ficando com cinco dos seis blocos arrematados, vencendo, por exemplo, S-M-734, que fica a leste do prospecto de Bem-Te-Vi, no bloco BM-S-8, no cluster do pré-sal da Bacia de Santos. Hoje, sabe-se que toda esta área, localizada em faixa que vai do Espírito Santo a Santa Catarina, está situada na região do pré-sal brasileiro (MATOSO, 2009, p. 115).

Sobre a anulação da 8ª rodada de licitações – que ofertou um número considerável de áreas presentes em bacias de águas profundas, região onde a Petrobras se destaca em exploração e produção - e o conflito gerado pela tentativa da ANP de implantar normas restritivas em relação aos investidores de grande potencial, apresentamos a avaliação de Cesar Mattos, economista que possui ampla carreira na política brasileira e, desde o ano de 2008, é conselheiro do CADE.

Conforme um diretor da ANP, o objetivo de tais restrições seria evitar que uma empresa estrangeira arrematasse parte considerável dos blocos, prejudicando a competição. Tal explicação é evidentemente parcial. Afinal, a competição no setor não é o resultado de uma rodada, mas sim da estrutura de concentração de mercado existente. Como nenhuma empresa estrangeira possui posição de dominância neste setor no Brasil, aquela limitação seria despropositada. O mais razoável é presumir que o alvo da restrição tenha sido a empresa que já detém a grande parte dos blocos de exploração de petróleo e gás no país, a Petrobras (MATTOS, 2008, p. 91).

Ao examinarmos as comentadas iniciativas do órgão regulador desde a segunda rodada de licitações (que demarcou a presença intensa de investidores privados no setor petrolífero nacional), com destaque para as mudanças propostas pela quinta e oitava rodada; podemos refletir sobre análises como a exposta acima, por exemplo, que nos permitem o entendimento de que a atuação da ANP pode ser caracterizada como direcionada ao atendimento de interesses privados, o que, conseqüentemente, é potencialmente danoso aos interesses e desempenho da Petrobras.

Em novembro de 2007 ocorreu a nona rodada de licitações, que por sua vez ofertou 271 blocos de exploração, dos quais, 153 consistiam blocos marítimos de elevado potencial; 69 blocos em setores marítimos de novas fronteiras – ofertados na intenção de aumentar o conhecimento geológico das regiões; e 62 blocos maduros de bacias terrestres (MATOSO, 2009, p. 117); e apresentou 11 novos operadores. Fato considerável dessa rodada foi a ocorrência, por meio de Resolução do CNPE, da retirada de 41 blocos de exploração em decorrência da descoberta do Pré-sal, divulgada pela Petrobras (MATOSO, 2009, p. 116). Tal medida nos dispõe a evidência de que as políticas governamentais relacionadas para a área recém-descoberta teriam a possibilidade de conter novas regras, que serão abordadas no próximo capítulo. Porém, sobre o assunto sublinhamos desde já que a retirada de tais blocos de exploração foi determinada pelo CNPE, órgão consultivo da Presidência da República, e não pela ANP. Desse modo, podemos avaliar que por vezes as intenções e propostas governamentais divergem da postura do órgão regulador. Nesse caso, podemos interpretar que

o Governo Federal retirou blocos estratégicos das áreas do Pré-sal para que, posteriormente, novas regras em favor dos interesses nacionais pudessem entrar em vigor.

Na décima rodada de licitações, ocorrida no ano de 2008, os blocos ofertados seguiram princípios diferentes das rodadas anteriores, sendo disponibilizadas somente áreas localizadas em bacias terrestres de novas fronteiras e em bacias maduras (MATOSO, 2009, p. 118), o que permite a dedução de que o leilão, administrado pela ANP, trouxe novamente a possibilidade de participação para pequenos e médios investidores.

No conjunto dos dois últimos leilões, evidenciamos que a participação de empresas nacionais atingiu um número considerável, ultrapassando pela primeira vez, no ano de 2007, o número de investidores estrangeiros vencedores das licitações; e mantendo a posição de dominância no ano de 2008 (Ver Figura 1). Contudo, existe a possibilidade de que a participação nacional, exceto no caso da Petrobras, tenha contemplado em sua maioria áreas de pouco destaque produtivo e investidor, mediante a confluência entre aumento de áreas mais acessíveis com o aumento de investidores nacionais.

Ao Analisar o processo de abertura do setor petrolífero nacional, sublinhamos que a nova configuração política e econômica, aplicada desde a década de 1990, por vezes conflitou com os interesses da estatal brasileira e privilegiou empresas (nacionais e estrangeiras) que não possuíam porte produtivo e competitivo necessário para os altos investimentos nas atividades petrolíferas no Brasil. Desse modo, a atual política petrolífera inovou a maneira de interpretar seu respectivo setor, ao passo que este deixou de se comportar como um monopólio natural, possibilitando a participação de diversos investidores (inclusive de pequeno e médio porte) nas atividades da indústria petrolífera nacional.

Realizando uma breve revisão sobre o setor petrolífero nacional após a quebra de seu monopólio; dessa análise, concluímos que metas relevantes foram conquistadas nas últimas décadas. No tocante à produção de petróleo, assistimos avanços consideráveis a partir do início desse século. O descobrimento de novas reservas de petróleo e gás, frutos de investimentos e esforços realizados desde as décadas de 1970 e 1980 - impulsionados pelas crises do petróleo - e intensificados após a abertura do setor na década de 1990, por exemplo, trouxeram condições para que a produção petrolífera no Brasil atingisse grande potencial na atualidade. “Graças a esse esforço, as reservas provadas brasileiras de petróleo e gás natural evoluíram, respectivamente, de 788 milhões de barris e 30 bilhões de m³ em 1975 para 11 bilhões de barris e 313 bilhões de m³ em 2004” (PRATES; COSTA; PASTORIZA, 2005, p. 5). Com o número crescente de investimentos na área (realizados majoritariamente pela Petrobras), apresentamos que a autossuficiência na produção de petróleo bruto foi alcançada

no ano de 2006, e, no mês de dezembro de 2010, a produção de petróleo no Brasil alcançou o recorde de 2,271 milhões de barris diários, “e este valor foi 4,2% superior ao recorde anterior de novembro do mesmo ano e 9,06% maior que a produção registrada em dezembro de 2009” (MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA, 2011, p. 1).

Com relação à entrada de novos investidores na cadeia petrolífera brasileira, incluindo empresas nacionais privadas, foi exposto pelo Ministério de Minas e Energia que “as companhias de *E&P* no Brasil totalizam hoje 74 empresas, sendo 38 brasileiras e 36 estrangeiras” (MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA, 2011, p. 1), o que nos permite afirmar que o setor petrolífero nacional ampliou consideravelmente seu número de investidores. Porém, sobre o assunto avaliamos que o aumento de produção não necessariamente está ligado à participação de novos investidores na indústria petrolífera nacional (principalmente em relação a empresas de pequeno e médio porte), pois 91% da produção brasileira ainda provêm de áreas de alto potencial produtivo, que necessitam de investimentos consideráveis, normalmente realizados por empresas de grande porte, das quais sabemos que a Petrobras, seja por intermédio de consórcios ou de maneira exclusiva, possui papel de dominância.

Dos 308 campos em produção efetiva em 2010, apenas 79, todos localizados na plataforma continental, respondem por 91% da produção nacional de petróleo. Desses, 40 localizam-se no Estado do Rio de Janeiro, 13 no Espírito Santo, 9 no Rio Grande do Norte, 8 em Sergipe, 4 no Ceará, 2 na Bahia, 2 em São Paulo e 1 em Alagoas (MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA, 2011, p. 1).

Salientamos ainda que, mesmo a produção petrolífera tendo aumentado substancialmente no Brasil, essa conquista não é suficiente para sanar os problemas que o nosso país encontra no setor, ao passo que, apesar do consumo nacional de óleo cru haver diminuído 2,7% nos últimos anos e sua produção ter aumentado, o consumo de derivados de petróleo em barris diários (*boe/dia*) aumentou “de 1,905 milhões, em 2009, para 2,039 milhões de *boe/dia* em 2010” (MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA, 2011, p. 1), o que nos evidencia a permanência da crescente necessidade de investimentos na cadeia produtiva do petróleo, principalmente no tocante ao refino, ao passo que o número de refinarias (vida útil e a tecnologia empregada) no Brasil não é suficiente para atender o iminente crescimento da demanda nacional de derivados, estimulada no período recente por mecanismos governamentais de fomento à indústria automobilística (reduções cíclicas de IPI), por exemplo. Vale lembrar que na área de refino, assunto que abordaremos no próximo capítulo, novamente a Petrobras possui papel de dominância em nosso país.

Por fim, ao analisarmos o processo da quebra do monopólio do setor petrolífero; a criação da ANP e os investimentos privados após esse marco regulatório, concluímos que, apesar de o Brasil haver conquistado grandes progressos na indústria do petróleo, a nascente “concorrência”, na maioria dos casos, possuiu antes um caráter participativo (em consórcios com a Petrobras) ao invés de competitivo, não necessariamente produzindo aperfeiçoamentos para a cadeia petrolífera nacional de forma direta. Até o ano de 2012, grande parte das inovações tecnológicas ocorridas em território nacional - referentes à cadeia petrolífera - derivam de investimentos da estatal brasileira ao longo de sua história, de forma exclusiva, ou mediante parcerias e contratações de serviços (após 1997). Contudo, apesar de a entrada de novos investidores haver contribuído para os avanços do setor petrolífero nacional, mediante pagamento de participações governamentais e aumento da capacidade investidora da Petrobras (quando associadas à empresa), ressaltamos que, mesmo em um ambiente aberto ao mercado internacional, a Petrobras demonstrou possuir papel decisivo no progresso do setor, divergindo assim dos conceitos pré-estabelecidos pelo ideário neoliberal defensor das privatizações.

3º CAPÍTULO

O NOVO CENÁRIO DA INDÚSTRIA PETROLÍFERA BRASILEIRA: CONQUISTAS, TENDÊNCIAS E DESAFIOS

Nesse capítulo apresentaremos uma análise voltada para os investimentos privados nas atividades petrolíferas nacionais, bem uma análise sobre os incentivos governamentais para a manutenção da atual configuração de tais investimentos. Além disso, exporemos as normas impostas pelo órgão regulador às empresas (tanto privadas como a estatal) e as consequências - e desafios - que o atual quadro normativo impõe a elas e, principalmente, ao país.

Para tanto, foi examinado a relação entre capital investidor privado e estatal via Petrobras, com vistas à produção de uma análise crítica sobre o modelo de parcerias, estimulado pela ANP desde sua criação.

Ademais, analisaremos os investimentos na indústria do refino no Brasil, de modo a apresentarmos sua origem, desempenho e possibilidades para o futuro próximo. Sobre o assunto, avaliaremos também a capacidade nacional de produção dos combustíveis utilizados na frota automotiva nacional, e quais atividades, desde o refino até a venda de derivados para a população, são liberadas e quais são controladas pela ANP; a fim de demonstrarmos que a liberação de preços nas atividades que compõem o preço final dos derivados não se constitui como única explicação para o custo elevado dos mesmos no país.

Por fim, o presente estudo encerrará com uma análise sobre as tendências a respeito das decisões governamentais diante da descoberta das reservas de óleo nos campos do Pré-sal, com o objetivo de apontarmos se o processo indica protecionismo estatal em torno da atividade ou o oposto.

Assim, vale destacar que o objetivo central deste capítulo é a produção de uma análise crítica sobre o atual modelo de regulação para as atividades petrolíferas nacionais. Por se tratar de um modelo recente e operante, acreditamos que discussões a respeito de suas reestruturações, bem como sobre a possibilidade de futuras, abrem margem para reflexões sobre qual a forma mais apropriada de estímulo nacional para a elevação do potencial petrolífero brasileiro, mediante o objetivo de usufruto nacional de um recurso (e lucro) finito e de valor elevado.

O presente capítulo contou com análises de diversos documentos oficiais, dos quais destacamos as Leis Nº 10.973/2004; Nº 11.196/2005; a Lei Nº 11.540/2007; o Decreto no 4.543, de 2002; o Decreto nº 4.925, de 2003; o “Relatório III – Desenvolvimento da Cadeia

Produtiva de Petróleo e Gás e Investimentos em E&P”, produzido pelo BNDES no ano 2009; análises produzidas pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE); e pelo Tribunal de Contas da União, que em conjunto com a Fundação Getúlio Vargas, elaborou o “Projeto de Aperfeiçoamento do Controle Externo da Regulação do Tribunal de Contas da União – Relatório dos estudos para fiscalização da regulação econômico-financeira do setor de refino da indústria do petróleo – Produto 3”, no ano de 2007.

3.1 - O INVESTIMENTO PRIVADO POR MEIO DE PARCERIAS: BENEFÍCIOS, RISCOS E ALTERNATIVAS

Conforme apresentamos no capítulo anterior, quando, nos fins da década de 1990, o governo brasileiro visou intensificar os investimentos no setor petrolífero nacional, o mecanismo adotado para tal empreendimento foi a busca pelo investimento privado para atuar paralelamente à Petrobras. Assim, mesmo a estatal não sendo privatizada, ocorreu no país a flexibilização do monopólio de suas atividades, e a entrada de diversas empresas privadas no ramo.

Um dos benefícios mais evidentes desse processo para o Brasil foi o aumento do recolhimento das participações governamentais (pagas pelos investidores petrolíferos à União), evidenciado na diferença do montante de capital arrecadado por meio de *bônus de assinatura* entre os dois primeiros leilões de concessão¹⁶. Todavia, uma análise mais profunda sobre o tema evidencia que o retorno ou abrangência desse benefício (por vezes utilizado para a defesa da abertura comercial no setor petrolífero) deve ser examinado com cautela, principalmente, quando comparado ao papel desempenhado pela Petrobras no progresso do setor.

Há que se levar em conta que, mesmo hoje havendo diversas empresas multinacionais participando das atividades petrolíferas nacionais, ainda assim, esse setor é capaz de empregar o termo “nacional”, visto que a participação da Petrobras é de destaque, sendo capaz de influenciar diretamente nos resultados das atividades do setor como um todo. Se por um lado o capital e os investimentos privados trouxeram - e trazem – benéficos ao país, estes atuam,

¹⁶ Conforme dados já expostos no segundo capítulo dessa dissertação, provenientes da revista INFORME INFRA-ESTRUTURA, o crescimento do montante arrecadado entre os anos de 1999 (R\$ 322 milhões) e 2000 (R\$ 468 milhões) foi da ordem de 146 milhões de reais (INFORME INFRA-ESTRUTURA 49, 2000, p. 3).

em sua grande maioria, associados à estatal; e em muitos casos, em uma relação de estrita dependência com essa empresa.

Assim, o presente capítulo iniciará com uma abordagem sobre investimento privado, que se mostrou dependente de um modelo de investimentos via parcerias ou consórcios com a estatal brasileira, mesmo diante de um regime de concessões de áreas exploratórias petrolíferas em território nacional.

Se levado em consideração os altos valores necessários para investimentos na indústria petrolífera, principalmente quando se trata de atividades em bacias de elevado potencial (característica encontrada em bacias de áreas marítimas, com destaque para as de águas profundas), das quais sabemos que o Brasil possui um número elevado, é possível entendermos o porquê de, em muitos casos, a busca por parcerias entre atores privados e Petrobras haver ocorrido ao longo das rodadas de licitações, realizadas desde o ano de 1999.

Pode-se verificar que nas bacias de Campos, Santos e Espírito Santo, a média dos lances vencedores feitos por consórcio é significativamente mais alta que a média dos lances individuais. Nas bacias terrestres, como Recôncavo e Potiguar, por exemplo, esse efeito não é tão claro. Pode-se depreender destes dados que, nos locais onde a necessidade de investimento de um bloco é maior, a formação de consórcios potencializa os lances, permitindo a este grupo atuar de maneira mais agressiva (MATOSO, 2009, p. 35).

Evidências sobre o fato podem ser demonstradas quando analisadas as porcentagens referentes aos investimentos via consórcios ocorridos no Brasil, após a abertura do setor petrolífero ao investimento privado. Sobre o assunto, Ricardo Bielschowsky afirma que:

De acordo com informações da Petrobrás, nos dois primeiros anos de operação do regime de parcerias, em 1998 e 1999, nada menos que 33% dos investimentos da empresa foram realizados por intermédio de empreendimentos nesse regime. Isso significa que o valor dos investimentos em parceria foi superior mesmo à expansão total dos investimentos, ou seja, caíram os investimentos que não se realizaram sob a referida modalidade (BIELSCHOWSKY, 2002, p. 66).

Segundo a evidência apresentada, após o novo regime de concessões, as empresas petrolíferas – inclusive a Petrobras – optaram por realizar parcerias, em um contexto no qual “O sistema de parcerias entre Petrobras e companhias estrangeiras tem tido avanços consideráveis desde os primeiros leilões para a concessão de áreas de exploração em 1998” (BIELSCHOWSKY, 2002, p. 22). Contudo, quando essa realidade é analisada em paralelo aos “incentivos”, por parte da ANP, para o sustento desse sistema, torna-se necessário

refletirmos sobre a real amplitude dos ganhos que as parcerias podem promover para a estatal brasileira.

Os altos valores dos investimentos petrolíferos (que acabam por estimular a associação de empresas – e seus capitais - mediante o objetivo de atuarem mais agressivamente) não são a única explicação para o mencionado fenômeno. Também devemos levar em consideração os incentivos promovidos pelo órgão regulador, que fomentou esse modelo de investimentos com vistas à uma maior participação de agentes privados, por vezes com menores potenciais de investimentos quando comparados à Petrobras.

O fato pode ser exemplificado por meio de análise (já realizada no capítulo anterior) sobre as medidas governamentais impostas pela ANP na quinta rodada de licitações, ocorrida em 2003, quando a Agência determinou, exclusivamente para algumas bacias de elevado potencial, o limite de atuação para as empresas investidoras como operadoras em no máximo dois blocos por setor. Dessa forma, é plausível presumirmos que, em busca de maior participação, as empresas líderes da atividade foram estimuladas a atuarem via consórcios, de maneira a se alternarem no papel de operadoras. Ademais, na mesma rodada, o Programa Exploratório Mínimo (PEM) deixou de ser pré-determinado em edital, passando a compor as ofertas de leilões, o que tendeu à elevação de seu valor, e, conseqüentemente, estimulou a formação de parcerias.

Tais medidas regulatórias, que pretenderam – e de fato conquistaram – atrair o investimento privado, podem ser explicadas mediante a situação de incertezas que o setor petrolífero nacional apresentava às empresas entrantes, pois, na perspectiva vista a partir do setor privado, o investimento em um ramo que foi administrado de forma monopolista pelo Estado brasileiro por mais de quatro décadas é suscetível a riscos de uma concorrência desleal, em um cenário que tornou a Petrobras uma empresa detentora de extenso conhecimento geológico, infraestrutura, tecnologia e recurso investidor.

Vale ressaltar, por fim, que, em decorrência do monopólio exercido por 45 anos, a Petrobras se tornou detentora de um conjunto apreciável de informações técnicas e geológicas a respeito do potencial das bacias sedimentares brasileiras, além de possuidora da tecnologia mais avançada do mundo em exploração de petróleo em lâminas situadas entre mil e 2 mil metros de profundidade na plataforma continental, de acordo com a Offshore Technology Conference (OIC). Tais conhecimentos habilitam a Petrobras a um papel estratégico no ambiente de competição que se pretende instalar daqui para frente no país, sobretudo no que se refere à constituição de parcerias para a disputa de concessões e aos padrões tecnológicos desejados para as firmas que operam no setor (POSTALI, 2002a, p. 86).

Foi então, com o objetivo de minimizar essa instabilidade especulativa (bem como disponibilizar os recursos da Petrobras para o setor petrolífero como um todo, conforme veremos adiante), que o Estado brasileiro promoveu diversos incentivos para os novos investidores (nos primeiros leilões: redução de taxas mínimas de investimentos, oferta de áreas petrolíferas menores e de produção menos complexas, por exemplo; e na quinta rodada, o estímulo às parcerias), que se ainda não foram suficientes para reduzir as discrepâncias entre investidores privados e a Petrobras; ainda assim o sistema foi capaz de atrair um número considerável de novas empresas para atuarem no Brasil, todavia, grande parte associadas à estatal, e inclusive usufruindo de seus recursos. Conforme exposto por Ricardo Bielschowsky, uma consequência positiva do processo foi que:

Em resumo, o sistema de parcerias entre a Petrobrás e agentes privados viabilizou, nos últimos anos, a esperada recuperação de investimentos no setor petrolífero do país, porque ao mesmo tempo em que evitou a estagnação dos investimentos da estatal, correspondeu a uma modalidade que atraiu o setor privado por reduzir as incertezas geradas pela “onipresença” da estatal (BIELSCHOWSKY, 2002, p. 66).

Contudo, sublinhamos desde já que tais medidas por vezes conflitaram com os interesses da Petrobras, ao passo que as novas normas impostas na quinta rodada, por exemplo, podem ser interpretadas como restritivas à empresa dominante do setor petrolífero nacional; pois, conforme o modelo de parcerias foi estimulado, a atuação individual da estatal (ou de qualquer suposta empresa com potencial para isso) foi restringida pela limitação de atuação como operadora – que, em geral, é quem rege a parceria. Além disso, outros estímulos ao sistema de parcerias entre investimentos privados e a Petrobras podem apresentar riscos para ambos os lados, e um exemplo dessa problemática pode ser a obrigatoriedade, imposta pela ANP, de disponibilização da infraestrutura de transporte e armazenagem por parte da Petrobras para seus parceiros.

Levando em conta a realidade do investidor privado, se por um lado a partilha de infraestrutura da Petrobras o isenta do encargo da construção da mesma (fator que atrai tais investimentos ao país), por outro lado, ele (o investidor privado) é restringido, quando decide realizar esse investimento, mediante inúmeros tramites legais que dificultariam a iniciativa. Assim, consequência de destaque é a perda de possíveis investimentos privados para o país como um todo.

Com relação à situação da Petrobras, evidenciamos também outro conflito em tal norma, pois a obrigatoriedade de partilha de sua infraestrutura pode interferir no planejamento

e investimento para a construção da mesma, já que o cálculo do preço justo para a utilização dessa estrutura é complexo. Nas palavras de Bielschowsky:

As decisões de investir dos agentes privados também são portadoras de grandes incertezas. A legislação dá-lhes acesso à logística de transporte e armazenagem, de propriedade da Petrobrás. No entanto, a eventual utilização por terceiros da infraestrutura logística da estatal é potencialmente conflituosa, porque é extremamente difícil calcular o preço justo para essa utilização. Ou seja, a disponibilização da infraestrutura pode ter uma influência desfavorável sobre a expansão dos investimentos setoriais, isso porque se, por um lado, introduzem incertezas no planejamento operacional e na programação de investimentos da Petrobrás, não estimulam, por outro lado, investimentos nas empresas privadas, já que estas não podem pautar sua inserção no setor por atividades sujeitas a intermináveis disputas jurídicas (BIELSCHOWSKY, 2002, p. 67).

Além da obrigatoriedade de disponibilização da infraestrutura de transporte e armazenagem da Petrobras para seus parceiros, outra norma que objetivou estimular o sistema de parcerias – e que merece destaque - consiste na determinação de repasse de conhecimentos geológicos da Petrobras aos seus parceiros e à ANP¹⁷.

Apesar de essa medida incentivar as “empresas entrantes” por meio da disponibilização de relatórios desenvolvidos pela Petrobras à custa de pesados investimentos em pesquisas, destacamos seu considerável potencial de limitação para a estatal brasileira, pois tal norma, ao determinar a partilha de informações à ANP, é capaz de desestimular o planejamento expansivo de investimentos em pesquisas da Petrobras, mediante o risco de repasse de informações estratégicas para empresas com potencial de competir atuação em áreas de interesses confluentes. Da mesma forma, a obrigatoriedade de repasse de informações da Petrobras para seus parceiros pode desnortear o planejamento da empresa, ao passo que sua parceria em determinada área pode significar concorrência futura. Em resumo, no atual modelo de parcerias proposto pela ANP, “as empresas se obrigam, além da divisão dos custos e ganhos futuros, a dividir informações com outras empresas, que podem ser adversários diretos em outra oportunidade, inclusive na mesma área” (MATOSO, 2009, p. 34).

Um exemplo desse risco consiste na possibilidade da compra de direitos de exploração ou de reservas de interesse da Petrobras por outras empresas, por sua vez cientes dos elevados potenciais das bacias por meio da disponibilização dos conhecimentos geológicos acumulados

¹⁷ Conforme determinação da Lei do Petróleo, contida no Capítulo V, Seção I, Artigo 22 - §1º, “A Petróleo Brasileiro S.A. - PETROBRÁS transferirá para a ANP as informações e dados de que dispuser sobre as bacias sedimentares brasileiras, assim como sobre as atividades de pesquisa, exploração e produção de petróleo ou gás natural, desenvolvidas em função da exclusividade do exercício do monopólio até a publicação desta Lei” (LEI 9.478, 1997).

pela estatal. Assim, avaliamos que o referido quadro normativo é potencialmente inibidor ao planejamento investidor da empresa que mais emprega capital no setor petrolífero nacional.

A exigência pode ser redutora da eficiência microeconômica da atividade da estatal, se o resultado for a compra de direitos de exploração por outras empresas e de reservas em regiões de expansão “natural” da Petrobrás, ou seja, os campos petrolíferos periféricos, que hoje concentram as atividades da empresa. De todo modo, a simples possibilidade teórica de que isso venha a ocorrer já tende a funcionar como elemento desnorteador na estratégia de expansão futura da Petrobrás, introduzindo incertezas quanto à possibilidade de maximização dos ganhos oferecidos pela etapa de elevados rendimentos, pela qual ela está passando no momento. Na medida em que esses ganhos dificilmente podem ser obtidos por outras empresas que venham a atuar nas referidas áreas, por falta de economias de escala, o resultado pode ser uma perda de eficiência para o país como um todo (BIELSCHOWSKY, 2002, p. 67).

Desse modo, entendemos que diante do atual regimento disposto ao setor petrolífero nacional, os capitais privados têm a oportunidade de se beneficiarem de uma disposição - muito estimulada pelo órgão regulador do Estado - sobre logísticas operacionais de propriedade da Petrobras. Essa postura fomenta a entrada de novas empresas no setor, contudo, pode levar à estagnação de investimentos privados (pela ausência de incentivos que o regimento pode dispor) e, principalmente, estatais (pelo risco conferido à Petrobras ao disponibilizar seus conhecimentos, bem como pela inviabilidade econômica da disposição de sua infraestrutura). Em suma, é possível supormos que essa realidade pode permitir aos investimentos privados a oportunidade de se beneficiarem da estrutura da estatal brasileira, sem que beneficiem o sistema produtivo nacional.

Para a Petrobras, se por um lado as parcerias com o setor privado possuem “a virtude de incorporar recursos financeiros privados a seus investimentos [...], a plena expansão da empresa pode ressentir-se de uma subordinação exagerada a negócios em parceria” (BIELSCHOWSKY, 2002, p. 68); enquanto que para os novos investidores, “projetos independentes do setor privado, de grandes dimensões, ainda constituem grande incógnita, acreditando-se que irão prosseguir preferindo a via da parceria com a empresa estatal” (BIELSCHOWSKY, 2002, p. 72), seja pela dominância da Petrobras - que naturalmente estimula investimentos via parcerias, seja pela situação confortável que a ANP dispõe ao investimento privado – situação que obstrui o emprego em plenitude da capacidade da investidora privada.

Os investimentos por meio de parcerias são uma realidade no atual contexto brasileiro, que entre outros fatores, se caracteriza pela busca, por parte das empresas entrantes, “de uma proteção especial, até mesmo contra potenciais práticas monopolistas da própria estatal”

(BIELSCHOWSKY, 2002, p. 72). Ou seja, os incentivos regulatórios, em confluência com a dominância da estatal brasileira, favorece a continuidade do modelo de parcerias para o setor petrolífero nacional. Porém, diante das possíveis desarticulações que as normas de incentivo a essa realidade podem ocasionar à Petrobras, entendemos que o estímulo aos investimentos via consórcios, entre a Petrobras e empresas privadas, deve ser ponderado, pois há que se levar em consideração as possíveis consequências para o país quando os interesses da empresa que mais investe no setor petrolífero nacional são restringidos.

Acreditamos que as parcerias entre a estatal brasileira e os novos agentes privados podem proporcionar ao país um quadro de crescente investimento para o setor petrolífero, contudo, somente se tal prática for interpretada como alternativa ou, principalmente, como uma tática complementar quando necessária, e não como um modelo. Em síntese, do ponto de vista do interesse nacional, essas parcerias devem ocorrer em prol do desenvolvimento e aumento produtivo do setor, e não como um modelo que, na maioria das vezes, beneficia o agente privado em detrimento da estatal.

A recuperação do atraso não deve estar limitada à via das parcerias com o setor privado e deve basear-se numa estratégia expansiva que seja desobstruída dos atuais empecilhos. Deve-se respeitar as especificidades do setor petrolífero, intrinsecamente intensivo em escala e escopo e concentrado em poucas empresas globalizadas, entre as quais a Petrobrás. O problema com o regime de parcerias é que, utilizado como norma rígida, pode corresponder a uma barreira ao impulsionamento de negócios na direção da estratégia de fortalecimento a longo prazo da Petrobrás, impondo-lhe restrições que suas concorrentes mundiais não possuem. Por essa razão, as parcerias devem ser entendidas tão-somente como uma via complementar aos investimentos da empresa (BIELSCHOWSKY, 2002, p. 72-3).

Ademais, entendemos que a participação de agentes privados no Brasil não possui características competitivas marcantes, pois a oferta de áreas exploratórias, por exemplo, é maior do que a demanda, e o número reduzido de capitais privados exclui até mesmo a hipótese de fortalecimento de empresas mediante parcerias entre atores privados. Portanto, sublinhamos que as empresas entrantes, na ausência da Petrobras, não tem investido suficiente para promover progresso ao setor petrolífero nacional, e, portanto, refletimos que a regulação petrolífera brasileira poderia trazer mais retorno ao país se fosse mais direcionada ao bom desempenho de sua estatal.

O que se observa até agora é que, em primeiro lugar, a oferta de blocos é muito maior que a Demanda [...]. A baixa concorrência, atrelada ao fato da maioria das vitórias serem de um único competidor, afasta a hipótese de que as empresas poderiam se unir em conluio, a fim de minimizar competição e assim obter vitórias a um custo mais baixo (MATOSO, 2009, p. 35).

Entendemos que, ao passo que o investimento privado é associado à Petrobras em uma relação de dependência, a não restrição aos interesses da estatal consiste em boa alternativa, pois pode, por consequência, resultar em incentivo ao progresso do investimento privado quando em parceria com a estatal.

Assim, entendemos que o atendimento aos interesses da Petrobras pode representar boa alternativa, pois por se configurar como empresa dominante e estatal, conforme seu planejamento investidor é assegurado, o Estado está ao mesmo tempo beneficiando as parcerias privadas; aumentando a arrecadação tributária referente à União; e, principalmente, estimulando investimentos e lucros diretos ao país.

Em decorrência do exposto, concluímos que as mencionadas tendências favoráveis ao investidor privado, que ocorrem no país desde as primeiras rodadas de licitações (com destaque para o período posterior à quinta rodada), se tornaram na atualidade incompatíveis com o incentivo ao progresso do setor em questão. Portanto, acreditamos que a defesa de um ambiente governamental participativo na indústria petrolífera via Petrobras representa desenvolvimento e retorno.

Por fim, ao discorrermos sobre os benefícios e riscos que o sistema de parcerias representa ao Brasil. Sublinhamos os argumentos daqueles que defendem a importância dos investimentos privados no setor petrolífero nacional. Contudo, interpretamos, com base nos dados e análises que dispomos, que, se nos anos 1990, o discurso que validou a quebra do monopólio do setor petrolífero foi o da dependência nacional de investimentos externos, o que assistimos após a flexibilização se configurou em uma situação exatamente oposta, e que perdura até a atualidade: o investimento externo no setor petrolífero nacional mostrou-se dependente das conquistas brasileiras, bem como dos investimentos que foram e são realizados pela Petrobras. Portanto, acreditamos que o Brasil deva investir em um ambiente propício ao bom desempenho de sua estatal.

3.2 - AS MEDIDAS GOVERNAMENTAIS EM BENEFÍCIO DA INDÚSTRIA NACIONAL E DO DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO NO BRASIL

Após abordarmos os incentivos do agente regulador e as suas tendências favoráveis aos investimentos privados, foi reservada para esse tópico uma análise sobre medidas governamentais que se posicionaram em favor do desenvolvimento tecnológico brasileiro e crescimento da indústria relacionada ao petróleo no país, que por sua vez promoveram um

quadro de dinamismo e maior participação para as indústrias nacionais fornecedoras de bens e serviços relacionados ao setor petrolífero.

Ao passo que o estímulo a contratos em parcerias (comentado no tópico anterior) ocorreu com vistas à criação de um ambiente propício à maior participação de empresas entrantes; assistimos no mesmo contexto a criação e a reestruturação da legislação que impulsionou ampliações na indústria petrolífera nacional, mediante estímulos e obrigatoriedade governamental de investimentos em tecnologia a encargo dos investidores, privados e estatais; no caso de empresas estrangeiras prestadoras de bens e serviços para o setor do petróleo, definiu-se a obrigatoriedade de sedes instaladas no Brasil; e, por fim, a obrigatoriedade de utilização de conteúdo nacional nos investimentos petrolíferos. Dessa forma, evidenciamos aqui uma disparidade entre atuação reguladora e atuação governamental, e o foco deste tópico será uma análise sobre a última, contemplando a mudança de paradigmas ocorrida entre o governo de Fernando Henrique Cardoso e o governo de Luiz Inácio Lula da Silva.

Os estímulos governamentais direcionados ao fomento à tecnologia lograram a normatização para ocorrerem após a reestruturação da legislação petrolífera brasileira de 1997, que determinou à União e aos investidores industriais e petrolíferos (em território nacional) o destino de percentuais de receita para estímulo a pesquisas tecnológicas. Contudo, foi após o ano de 2004 que, segundo nosso entendimento, o Governo Federal ampliou o quadro legal destinado ao fomento tecnológico (trataremos o assunto na sequência). Com relação ao fomento à indústria nacional fornecedora de bens e serviços ao setor petrolífero, sublinhamos a obrigatoriedade de contratos com a indústria nacional para o fornecimento de peças, maquinários e mão de obra para as atividades relacionadas ao petróleo, ocorrida no ano de 2003; essas medidas, conforme veremos adiante, incentivam o desenvolvimento da indústria nacional relacionada ao setor em questão.

Sobre a obrigatoriedade de investimentos governamentais em desenvolvimento tecnológico, apresentamos que, já no ano de 1997, a Lei 9.478 determinou o destino de valores consideráveis de receitas da União para o fomento de pesquisas tecnológicas. Conforme o documento define em seu Capítulo IV, Seção I, Artigo 8º, tópico X: É dever da Agência Nacional do Petróleo “estimular a pesquisa e a adoção de novas tecnologias na exploração, produção, transporte, refino e processamento” (LEI 9.478, 1997). Assim, no Capítulo V, Seção VI, Artigo 49, a Lei aborda, por exemplo, o destino de arrecadação de royalties que excederem 5% da produção, determinando que tanto nos casos onde a lavra ocorrer em bacias terrestres, quanto em plataformas continentais, 25% do valor arrecadado

deve ser encaminhado ao Ministério da Ciência e Tecnologia, “para financiar programas de amparo à pesquisa científica e ao desenvolvimento tecnológico aplicados à indústria do petróleo, do gás natural, dos biocombustíveis e à indústria petroquímica de primeira e segunda geração” (LEI 9.478, 1997). Ademais, a Lei estipula:

§ 1º. Do total de recursos destinados ao Ministério da Ciência e Tecnologia, serão aplicados no mínimo quarenta por cento em programas de fomento à capacitação e ao desenvolvimento científico e tecnológico nas regiões Norte e Nordeste.

§ 2º. O Ministério da Ciência e Tecnologia administrará os programas de amparo à pesquisa científica e ao desenvolvimento tecnológico previstos no caput deste artigo, com o apoio técnico da ANP, no cumprimento do disposto no inciso X do art. 8º, e mediante convênios com as universidades e os centros de pesquisa do País, segundo normas a serem definidas em decreto do Presidente da República (LEI 9.478, 1997).

Já no Artigo 50, § 2º, Tópico I, do mesmo Capítulo e Seção, a Lei determina a distribuição da arrecadação governamental referente à Participação Especial:

I - 40% (quarenta por cento) ao Ministério de Minas e Energia, sendo 70% (setenta por cento) para o financiamento de estudos e serviços de geologia e geofísica aplicados à prospecção de combustíveis fósseis, a serem promovidos pela ANP, nos termos dos incisos II e III do art. 8º desta Lei, e pelo MME, 15% (quinze por cento) para o custeio dos estudos de planejamento da expansão do sistema energético e 15% (quinze por cento) para o financiamento de estudos, pesquisas, projetos, atividades e serviços de levantamentos geológicos básicos no território nacional. (LEI 9.478, 1997).

Com isso, desde o ano de 1998 a ANP determina em seus contratos de concessão para exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural, que “o Concessionário será obrigado a destinar recursos para Pesquisa e Desenvolvimento em montante equivalente a 1% (um por cento) da Receita Bruta da Produção para tal Campo” (ANP, 2010, p. 57), dos quais, pelo menos 50%:

Deverão ser destinados a Despesas Direcionadas Qualificadas como Pesquisa e Desenvolvimento, em Universidades ou Institutos de Pesquisa e Desenvolvimento credenciados pela ANP, realizadas em áreas, atividades ou projetos previamente definidos ou aprovados pela Agência, conforme regulamento a ser criado, e poderão incluir também atividades de pesquisa na área das Ciências Sociais, Humanas e da Vida, desde que pertinentes à indústria do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis e que não ultrapassem a 20% (vinte por cento) das obrigações previstas neste parágrafo (ANP, 2010, p. 57-58).

Portanto, diante dos extratos documentais expostos acima, evidenciamos que, desde a flexibilização do monopólio do setor petrolífero nacional, o Estado normatizou o estímulo governamental ao desenvolvimento científico nacional. Não obstante, desde 2002 outras medidas merecem destaque. Porém, foi somente a partir de 2003 que ocorreu, segundo nosso

entendimento, uma mudança de paradigma governamental, que passou a defender a defesa dos interesses nacionais. Para discutir o assunto, podemos citar a criação das leis Nº 10.973/2004; Nº 11.196/2005; a Lei Nº 11.540/2007; o Decreto nº 4.543, de 2002; e, por fim o Decreto nº 4.925, de 2003; que trouxeram nova configuração para a legislação nacional destinada ao estímulo tecnológico; e fomento da indústria nacional prestadora de bens e serviços para o setor petrolífero.

Com relação às reestruturações que vieram a estimular o progresso tecnológico no país, podemos mencionar as leis Nº 10.973/2004, Nº 11.196/2005, e a Lei Nº 11.540/2007.

No ano de 2004, o Congresso Nacional decretou a Lei 10.973, que em seu primeiro artigo expõe o objetivo de estabelecer “medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, com vistas à capacitação e ao alcance da autonomia tecnológica e ao desenvolvimento industrial do País” (LEI 10.973, 2004). Desse modo, a Lei criou instituições de apoio, núcleos de inovação tecnológica e órgãos públicos, como, por exemplo, a Instituição Científica e Tecnológica (ICT).

Com a aplicação da referida Lei, a União, os estados, o Distrito Federal, os municípios e suas respectivas agências de fomento foram autorizadas a apoiarem a formação de alianças estratégicas com vistas à promoção de “projetos de cooperação envolvendo empresas nacionais, ICT e organizações de direito privado sem fins lucrativos voltadas para atividades de pesquisa e desenvolvimento, que objetivem a geração de produtos e processos inovadores” (LEI 10.973, 2004). Dessa forma, analisamos que o objetivo do documento mencionado foi a promoção de maior dinamismo contratual, bem como a criação de instituições governamentais, com a finalidade de incentivar pesquisas científicas voltadas à modernização do parque industrial brasileiro, tendo como meta a autonomia tecnológica nacional. Um exemplo da iniciativa encontra-se no Artigo 19, Capítulo IV da Lei em questão, que determina:

A União, as ICT e as agências de fomento promoverão e incentivarão o desenvolvimento de produtos e processos inovadores em empresas nacionais e nas entidades nacionais de direito privado sem fins lucrativos voltadas para atividades de pesquisa, mediante a concessão de recursos financeiros, humanos, materiais ou de infra-estrutura, a serem ajustados em convênios ou contratos específicos, destinados a apoiar atividades de pesquisa e desenvolvimento, para atender às prioridades da política industrial e tecnológica nacional (LEI 10.973, 2004).

No ano seguinte, o então Presidente da República Luis Inácio Lula da Silva, no governo desde 1º de janeiro de 2003, sancionou a Lei 11.196, que instituiu o Regime Especial de Tributação para a Plataforma de Exportação de Serviços de Tecnologia da Informação

(REPES); o Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital para Empresas Exportadoras (RECAP); o Programa de Inclusão Digital; e dispôs sobre incentivos fiscais para a inovação tecnológica. Por conta da extensão e abrangência da presente Lei, nos ateremos a abordar somente sobre seu terceiro capítulo, intitulado por “DOS INCENTIVOS À INOVAÇÃO TECNOLÓGICA”, a fim de contribuirmos de maneira direta para a discussão presente em nosso estudo.

No capítulo III, Artigo 17, Tópico I¹⁸, a Lei 11.196 determina que a pessoa jurídica, no caso, o investidor industrial, poderá excluir de sua apuração de lucro líquido, para efeito de dedução do Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ), “o valor correspondente à soma dos dispêndios realizados no período de apuração com pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica classificáveis como despesas operacionais” (LEI 11.196, 2005). Além disso, o mesmo Artigo permite:

II - redução de 50% (cinquenta por cento) do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI incidente sobre equipamentos, máquinas, aparelhos e instrumentos, bem como os acessórios sobressalentes e ferramentas que acompanhem esses bens, destinados à pesquisa e ao desenvolvimento tecnológico;

III - depreciação integral, no próprio ano da aquisição, de máquinas, equipamentos, aparelhos e instrumentos, novos, destinados à utilização nas atividades de pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica, para efeito de apuração do IRPJ e da CSLL;

IV - amortização acelerada, mediante dedução como custo ou despesa operacional, no período de apuração em que forem efetuados, dos dispêndios relativos à aquisição de bens intangíveis, vinculados exclusivamente às atividades de pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica, classificáveis no ativo diferido do beneficiário, para efeito de apuração do IRPJ;

VI - redução a 0 (zero) da alíquota do imposto de renda retido na fonte nas remessas efetuadas para o exterior destinadas ao registro e manutenção de marcas, patentes e cultivares (LEI 11.196, 2005).

Outro exemplo consistente de incentivo governamental que contribuiu para o crescimento de investimentos industriais em inovação tecnológica encontra-se no Artigo 19 do mesmo Capítulo da mencionada Lei. Em concordância com a Lei 10.973, a Lei 11.196 determinou:

Art. 19-A. A pessoa jurídica poderá excluir do lucro líquido, para efeito de apuração do lucro real e da base de cálculo da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), os dispêndios efetivados em projeto de pesquisa científica e

¹⁸ Conforme exposto pela Lei 11.196, “2º O disposto no inciso I do caput deste artigo aplica-se também aos dispêndios com pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica contratados no País com universidade, instituição de pesquisa ou inventor independente de que trata o [inciso IX do art. 2º da Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004](#), desde que a pessoa jurídica que efetuou o dispêndio fique com a responsabilidade, o risco empresarial, a gestão e o controle da utilização dos resultados dos dispêndios” (LEI 11.196, 2005).

tecnológica e de inovação tecnológica a ser executado por Instituição Científica e Tecnológica (ICT), a que se refere o [inciso V do caput do art. 2º da Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004](#), ou por entidades científicas e tecnológicas privadas, sem fins lucrativos, conforme regulamento (LEI 11.196, 2005).

No mesmo sentido, o Artigo 21 do mesmo capítulo da Lei 11.196 determinou que, por meio das agências de fomento de ciências e tecnologias (criadas pela Lei 10.93), a União ficou autorizada a patrocinar pesquisadores mestres ou doutores, vinculados a atividades relacionadas a inovação tecnológica em empresas localizadas no Brasil (LEI 11.196, 2005). Assim, concluímos que, por meio de incentivos fiscais dispostos pela Lei 11.196; em conjunto com as estruturas governamentais criadas pela Lei 10.973; o Governo Federal instituiu um ambiente propício aos investimentos tecnológicos via parceria entre capital empresarial investidor e instituições governamentais de fomento.

Em continuidade aos mencionados incentivos, no dia 12 de Novembro de 2007, a Lei 11.540 foi sancionada. Ao criar o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), a referida Lei apresentou como objetivo “financiar a inovação e o desenvolvimento científico e tecnológico com vistas em promover o desenvolvimento econômico e social do País” (LEI 11.540, 2007).

Administrado pelo Ministro de Estado da Ciência e Tecnologia; bem como por representantes de diversos ministérios, entre os quais o Ministério da Educação; do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; e do Ministério da Fazenda; e administrado também por presidentes de diversas agências governamentais de financiamento, tais como o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP); o FNDCT possui entre suas receitas, fundos originários de parcela sobre o valor de royalties referentes à produção de petróleo ou gás natural, por exemplo. (LEI 11.540, 2007). Conforme aponta o documento, as receitas do Fundo possuem como finalidade o apoio de programas, projetos e atividades das áreas de Ciência, Tecnologia e Inovação (C,T&I), que compreendem:

A pesquisa básica ou aplicada, a inovação, a transferência de tecnologia e o desenvolvimento de novas tecnologias de produtos e processos, de bens e de serviços, bem como a capacitação de recursos humanos, intercâmbio científico e tecnológico e a implementação, manutenção e recuperação de infra-estrutura de pesquisa de C,T&I (LEI 11.540, 2007).

Dessa forma, apesar de normatizações ocorrerem desde o ano de 1997, avaliamos que foi somente após o ano de 2003, com o início do governo Lula, que ocorreram no Brasil

reestruturações legislativas promotoras de suporte à ampliação do setor tecnológico da indústria nacional. Isso foi efetuado por meio de incentivos fiscais, da criação de normas, do apoio por intermédio de instituições e agências de financiamento nacionais. Assim, o governo condicionou e estimulou os investidores a promoverem pesquisas científicas em favor da indústria brasileira prestadora de bens e serviços para a cadeia do petróleo, que por sua vez passou a participar de forma mais ativa, seja por maior capacitação, seja por estímulos governamentais que visaram tanto o dinamismo dessas indústrias quanto sua contratação.

Sobre a referida participação da indústria nacional nas atividades petrolíferas, vale destacar que, além das leis de incentivo ao desenvolvimento tecnológico (mencionadas anteriormente), os Decretos Nº 4.543 e Nº 4.925, criados respectivamente nos anos de 2002 e 2003, vieram a contribuir de maneira incisiva com a ampliação do parque industrial brasileiro relacionado ao petróleo, e no caso do segundo, com a maior participação da indústria nacional fornecedora de bens e serviços para o setor petrolífero no processo.

Mediante a análise do Decreto Nº 4.543, promulgado em 2002, destacamos que uma de suas medidas mais significativas para a indústria petrolífera nacional encontra-se no Capítulo XI, Artigo 411, que institui o regime aduaneiro especial de exportação e de importação de bens destinados às atividades de pesquisa e de lavra das jazidas de petróleo e de gás natural – Repetro (Decreto Nº 4.543, 2002). Portanto, o Repetro consiste em um regime tributário especial que visa reduzir encargos referentes à importação e exportação de produtos relacionados às atividades para pesquisa e lavra de campos de petróleo e gás natural, *onshore* e *offshore* (perfuração em terra e mar), previstas na Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997.

Segundo o “Relatório III – Desenvolvimento da Cadeia Produtiva de Petróleo e Gás e Investimentos em E&P”, produzido pelo BNDES no ano 2009, no caso das importações, o Repetro “poderá ser concedido, até 31 de dezembro de 2020, com suspensão total do pagamento dos tributos federais incidentes” (BNDES, 2009, p. 307). Desse modo, em um primeiro momento podemos refletir sobre a existência do risco de “desindustrialização nacional” recorrente de uma redução ou anulação de impostos referentes à importação. Conforme aponta o mencionado documento:

Na ausência de políticas públicas efetivas para desenvolvimento de conteúdo local, o REPETRO poderia ser confundido como um desincentivo à atividade local ao desonerar a importação de bens e serviços específicos para o setor. No entanto a sua missão é dinamizar a oferta de bens e serviços de forma eficiente do ponto vista de custo, sendo neste momento sua interferência na localização de bens e serviços dada

de forma indireta, e de impacto menor quando comparada aos incentivos ao conteúdo local através dos contratos de concessão (BNDES, 2009, p. 307).

Ao analisarmos as exigências governamentais para a utilização dos benefícios do Repetro, sublinhamos a imposição de estabelecimento de sede empresarial em território nacional. Apesar de os incentivos fiscais de importação facilitarem a participação de empresas estrangeiras no país, a exigência de essas empresas serem sediadas no Brasil promove a atração de capital externo para o Brasil.

A fim de beneficiar-se do REPETRO, é obrigatório que o candidato seja (i) um concessionário autorizado pela Agência Nacional do Petróleo (ANP), para pesquisar e explorar petróleo e gás natural no Brasil, ou (ii) um prestador de serviços contratado por uma concessionária para prestar serviços relativos a essa indústria no país. Na hipótese de o prestador de serviço não ser sediado no Brasil, poderá ser habilitado ao REPETRO a empresa com sede no país por ele designada para promover a importação dos bens (BNDES, 2009, p. 307).

Diante dessa realidade imposta aos fins de 2002, presumimos que o governo Lula possivelmente entendeu que medidas de desoneração para a importação dessas tecnologias levariam ao desmantelamento da indústria nacional prestadora de bens e serviços vinculada ao setor petrolífero. Assim, em paralelo aos incentivos disponibilizados pelo Repetro para a ampliação do parque industrial voltado para as atividades petrolíferas em território nacional (que facilitou a entrada de empresas estrangeiras do ramo), destacamos a elaboração do Decreto N° 4.925, no ano seguinte, que instituiu, entre outros, a obrigatoriedade de porcentagens de contratação com empresas nacionais prestadoras de bens e serviços para o setor petrolífero. Desse modo, ao passo que o parque industrial relacionado à indústria petrolífera cresceu por meio de investimento externo, parcelas dos investimentos destes direcionarem-se para a indústria nacional, fomentando seu crescimento e aumentando sua curva de aprendizado.

Dessa forma, observamos que, após o ano de 2003, o estímulo foi voltado para o aumento da produção industrial no país, que mesmo não sendo exclusivamente nacional, passou a operar em seu território seguindo rígidas normas e exigências de contratações. Portanto, mediante a realidade industrial brasileira desse segmento em particular, entendemos que a exigência de conteúdo local foi inibidora à importação de produtos finais estrangeiros, ao passo que a produção no país (de produtos que anteriormente eram importados na maioria

dos casos) ampliou¹⁹. Assim, avaliamos que o Decreto N° 4.543 (que instituiu o Repetro), ao ser associado às políticas públicas de desenvolvimento da produção de conteúdo local dispostas pelo Decreto N° 4.925, pôde atuar de forma auxiliar no progresso industrial brasileiro desse segmento sem incorrer em risco de desindustrialização nacional.

Conforme elaboração do Decreto 4.925, em 19 de Dezembro de 2003, instituiu-se o Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural (PROMINP), coordenado desde então pelo Ministério de Minas e Energia, com o objetivo de “fomentar a participação da indústria nacional de bens e serviços, de forma competitiva e sustentável, na implantação de projetos de petróleo e gás no Brasil e no exterior” (Decreto N° 4.925, 2003). Assim, em conjunto com o Repetro, disposto pelo Decreto N° 4.543, o PROMINP foi instituído com a finalidade de dotar o Brasil de capacidade produtiva para atender as crescentes necessidades da indústria petrolífera em território nacional, que, vale lembrar, vem apresentando um quadro de crescimento considerável nas últimas décadas.

Composto por um Comitê Diretivo, um Comitê Executivo e por Comitês Setoriais, o PROMINP é dirigido por ministros, presidentes e diretores oriundos do Ministério de Minas e Energia; do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; da Petrobras; do Instituto Brasileiro de Petróleo e Gás e da Organização Nacional da Indústria de Petróleo; e gestado por membros das mesmas instituições (Decreto N° 4.925, 2003).

Vale destacar que, pela ausência de dirigentes da Agência Nacional do Petróleo, presumimos que o PROMINP tem por objetivo complementar a gestão regulatória nacional, propondo estratégias de desenvolvimento para a indústria petrolífera brasileira (implantados e regidos posteriormente pela ANP); bem como validando, acompanhando e avaliando projetos para a área e coordenando comitês setoriais exclusivos para as áreas de Exploração e Produção de Petróleo; Transporte Marítimo; Abastecimento; Gás Natural, Energia e

¹⁹Exemplos do fato podem ser encontrados ao longo dos anos seguintes. No ano de 2008, por exemplo, foi inaugurada a primeira plataforma semi-submersível construída integralmente no Brasil. Segundo reportagem intitulada por “P-51: US\$ 1 bilhão em investimentos na primeira plataforma 100% brasileira”, divulgada no blog Poder Naval, “A Petrobras batizou no dia 7 de outubro (terça-feira), no estaleiro BrasFels, em Angra dos Reis (RJ), a P-51, primeira plataforma semi-submersível construída integralmente no Brasil. Programada para operar no campo de Marlim Sul, na Bacia de Campos (RJ), a unidade marca uma nova conquista da indústria naval brasileira com o conteúdo local acima de 75% de bens e serviços adquiridos de fornecedores nacionais” (GALANTE, 2008). Ainda na mesma reportagem sublinhamos o pronunciamento de José Sergio Gabrielli, à época, presidente da Petrobras: “Hoje podemos dizer que a política de conteúdo nacional está totalmente consolidada. Neste momento internacional, ela ainda se torna mais importante do que foi em 2003, porque abre uma enorme possibilidade de gerar emprego e renda dentro do Brasil, em condições competitivas internacionais” (GALANTE, 2008). Vale destacar que a Petrobras, em Fevereiro de 2003 (após lançada a exigência governamental de conteúdo local), “optou por suspender o processo de licitação da P-51 e da P-52, que já estava em andamento, para incluir no edital a exigência de conteúdo nacional mínimo”, o que demonstra confluência, por parte da estatal, às diretrizes do Governo Lula (GALANTE, 2008).

Reportagem disponível para consulta em: <http://www.naval.com.br/blog/2008/10/15/p-51-us-1-bilhao-em-investimentos-na-primeira-plataforma-100-brasileira/#ixzz2HntCuhtu>.

Transporte Dutoviário; e, por fim, para a Indústria de Petróleo e Gás Natural. E esse fato nos leva a atentar para a hipótese de que a escolha dos dirigentes do Programa possa ser uma estratégia governamental para fazer frente à postura de defesa do mercado e concorrência da agência reguladora.

Conforme contido no “Relatório III – Desenvolvimento da Cadeia Produtiva de Petróleo e Gás e Investimentos em E&P”, produzido pelo BNDES; desde a criação do PROMINP até Dezembro de 2008, 74 projetos foram concluídos, dos quais 40 destinados ao “Desenvolvimento da Cadeia de Valor”, 16 para “Geração e Transferência de Conhecimento”, 14 referentes ao “Desenvolvimento de Recursos Humanos” e quatro para “Estruturação Física e Institucional” (BNDES, 2009, p. 306).

Dentre os 74 projetos do PROMINP, destacamos o projeto IND-P&G²⁰-01²¹, que dispôs sobre a “Antecipação de Recebíveis”. Tal política consistiu-se em “oferecer recursos financeiros com taxas mais competitivas aos fornecedores da indústria nacional de petróleo e gás natural” (BNDES, 2009, p. 309), estruturando dois mecanismos de financiamento à disposição dos fornecedores: o Crédito Mercantil e o Crédito Bancário.

Sobre o Crédito Mercantil, apresentamos que o mecanismo dispõe sobre “transações com Fundos de Investimento em Direitos Creditórios (FIDCs), criados especificamente para este fim” (BNDES, 2009, p. 309). Por meio dos FIDCs as empresas prestadoras de serviços e itens para o setor petrolífero nacional puderam antecipar suas receitas de contrato de fornecimento com prazo de pagamento estendido até o fim da vigência do contrato (BNDES, 2009, p. 309); ou seja, a medida possibilitou aos investidores créditos facilitados com prazos abrangentes, o que estimulou a aplicação de capital.

Em complemento ao Crédito Mercantil, o projeto IND-P&G-01 dispôs às empresas prestadoras de bens e serviços para o setor petrolífero o Crédito Bancário, que, linhas gerais, traduziram-se por empréstimos oriundos de instituições financeiras para o fornecedor petrolífero, com possibilidade de negociação de condições de juros e encargos com a respectiva instituição. Além disso, o “Relatório III – Desenvolvimento da Cadeia Produtiva de Petróleo e Gás e Investimentos em E&P” apresenta que: “A operação adianta até 50% do valor do contrato e o fornecedor pode optar por captar recursos de uma das duas formas descritas acima. O custo é, em média, de 1,5% ao mês e a operação não é considerada endividamento” (BNDES, 2009, p. 309).

²⁰ A terminologia P&G é utilizada para designar atividades no setor Petróleo e Gás.

²¹ Projeto disponível para análise em:

<http://www.prominp.com.br/data/pages/8A95488430FCBB0B013123F8B5091E80.htm>.

Dessa forma, mediante possibilidade de pagamento ao credor em até o fim do contrato; juros baixos (quando comparados a juros praticados no mercado financeiro para pessoa jurídica); e adiantamento de 50% do valor do contrato; analisamos que as empresas prestadoras de bens e serviços para o setor petrolífero receberam, após 2003, medidas de incentivos consideráveis para promoverem ampliação do respectivo setor industrial brasileiro.

Porém, mais do que flexibilização de juros e contratos, destacamos uma medida, realizada pelo PROMINP, de impacto considerável na promoção de investimentos, tanto em ampliação, quanto em modernização, para as indústrias nacionais prestadoras de bens e serviços para o setor petrolífero. Trata-se da “Obrigatoriedade e Certificação de Conteúdo Local”, dispostos pela “Cartilha de Conteúdo Local”, que entrou em vigência no ano de 2004.

Apresentamos que os estímulos de participação de conteúdo local na indústria de prestação de bens e serviços para o setor petrolífero antecederam a criação do PROMINP e, inclusive, da ANP, quando eram realizados pela Petrobras.

Os processos de estímulo ao conteúdo local têm sido discutidos no Brasil há muitos anos. A Petrobras foi um agente importante no estímulo do conteúdo local, mas apenas depois da constituição da ANP houve uma definição mais efetiva de política pública para o desenvolvimento de fornecedores nacionais. A ANP adotou instrumentos contratuais que evoluíram até o mecanismo atual, que consiste numa combinação de imposição e incentivo à utilização de conteúdo local nos contratos de concessão (BNDES, 2009, p. 310).

Contudo, foi com a flexibilização do monopólio do setor petrolífero e a instituição da ANP, que o conceito de “conteúdo local” surgiu no âmbito das políticas públicas brasileiras. Já na 1ª Rodada de Licitações, promovida pelo agente regulador no ano de 1999, a presença de contratos com a indústria nacional fornecedora de bens e serviços para o setor petrolífero compunham 15% da nota final do lance de oferta do concessionário interessado em arrematar áreas petrolíferas (3% em relação a contratos com a fase de exploração e 12% com relação à fase de desenvolvimento), e a mencionada regra foi mantida durante a 2ª, 3ª e 4ª rodadas de licitações, ocorridas em 2000, 2001 e 2002, respectivamente (BNDES, 2009, p. 310).

Após o término de 2002, conforme as rodadas ocorriam, as exigências sobre o conteúdo local foram ampliadas gradativamente, pois em 2003 e 2004, durante a 5ª e 6ª rodada de licitações, “a ANP mudou o peso do conteúdo local na nota de 15% para 20% (5% se referiam ao conteúdo local na fase de exploração e 15% na fase de desenvolvimento da produção)” (BNDES, 2009, p. 310). Momento a qual, vale relembrar, o Programa Exploratório Mínimo (PEM) deixou de ser pré-estabelecido em edital e passou a compor 40% da nota final do lance do investidor petrolífero: fator que estimulou a formação de parcerias

entre petrolíferas, e, portanto, estimulou não somente contratos entre a Petrobras e as indústrias fornecedoras de bens e serviços locais, mas também contratos entre investidores privados (majoritariamente externos) com esse setor da indústria brasileira.

Assim, as parcerias entre a estatal brasileira e os atores privados (por vezes estrangeiros), estimuladas pelo regulador, passaram a ser obrigadas (pelo governo) a estabelecerem contratos com a indústria nacional de bens e serviços, de maneira a dinamizar todo esse setor da economia e atrair capital externo ao país. Nesse contexto de ampliação da exigência de contratos com a indústria local, a “Cartilha de Conteúdo Local” foi desenvolvida, dotando a legislação petrolífera brasileira de um instrumento de aferição e cálculo de participação de conteúdo local em projetos de P&G.

Por meio do Projeto IND P&G-5, realizado pelo PROMINP, a referida Cartilha foi elaborada pelas seguintes instituições: “o BNDES, que coordenou o projeto; o MME; a ANP; a Organização Nacional da Indústria do Petróleo (ONIP); e a Petrobras” (BNDES, 2009, p. 311). Lançado oficialmente em julho de 2004, o documento passou a estabelecer métodos para calcular a exigência percentual de conteúdo produzido no Brasil, nos contratos com as empresas de fornecimento de bens e serviços para o setor petrolífero.

Após o lançamento da cartilha, foram realizadas medições com essa metodologia em projetos da área de E&P e de Abastecimento da Petrobras. No projeto E&P-14, denominado “Avaliação do conteúdo local com Base na Metodologia da Cartilha”, a cartilha foi utilizada para medir o conteúdo local do bloco de exploração BM-C-6 e na fase de desenvolvimento da produção do campo de Barracuda. Na área de Abastecimento, a cartilha foi utilizada na aferição do conteúdo local das unidades de coque e HDT111 da Refinaria de Paulínia (REPLAN) (BNDES, 2009, p. 311).

Após a Cartilha ser utilizada nas medições descritas acima, o Governo Federal a concluiu como aplicável aos futuros projetos da indústria nacional do petróleo, e, por fim, determinou o documento como base de aferição de conteúdo local para as rodadas de licitações seguintes, realizadas entre 2005 e 2008. Assim, a partir da 7ª rodada, a Cartilha de Conteúdo Local passou a determinar percentuais mínimos e máximos de conteúdos locais propostos nas ofertas de licitações para concessão de áreas petrolíferas; E a comprovação de compromissos dos concessionários quanto à aquisição de bens e serviços locais passou a ser norma, mediante apresentação de certificados à ANP que apresentassem o valor do conteúdo local, por sua vez calculado pela Cartilha (BNDES, 2009, p. 310).

Após a referida normatização de cálculos e determinações com relação à contratação de conteúdo nacional, assistimos a um crescimento considerável da participação da indústria brasileira de fornecimento de bens e serviços para o setor petrolífero, na medida em que, entre

os anos de 2003 e 2008, o índice de conteúdo local para o setor de E&P cresceu de 48,1% para 68,7%; e, no mesmo intervalo de tempo, a participação no setor de refino cresceu de 82% para 91,4% (BNDES, 2009, p. 312).

Assim, analisamos que após os referidos Decretos, ocorreram significativas reestruturações a fim de: (i) ampliarem a capacidade produtiva em território nacional com relação ao atendimento das necessidades da indústria petrolífera; (ii) e fomentarem a participação da indústria nacional nas conquistas do setor.

Além da normatização aos incentivos em pesquisa tecnológica, auferidos pela Lei do Petróleo no ano de 1997, bem como da criação das leis Nº 10.973, Nº 11.196 e da Lei Nº 11.540, dispostas, respectivamente, nos anos 2004, 2005 e 2007 – que estimularam as referidas pesquisas; destacamos que houveram medidas que, além de estimularem investimentos tecnológicos para a indústria nacional e instituírem órgãos governamentais para os mesmos fins, promoveram incentivos a entrada de novos investidores privados industriais de prestações de serviços para a indústria petrolífera, e, principalmente, promoveram ampliação da participação de indústrias nacionais desse ramo, que como resultado, trouxeram ao país maior incentivo a modernização tecnológica; fomento à utilização de tais pesquisas nas atividades industriais relacionadas ao petróleo em território nacional; crescimento industrial do setor e maior participação da indústria nacional. Porém, em meio a tais estímulos que beneficiaram o progresso do parque industrial nacional, cabe-nos expor o potencial restritivo que a nova configuração condiciona ao investidor privado, que por vezes, mesmo não sendo suficiente para afugentá-lo, é danosa à sua maximização de lucro e desempenho.

Conforme aponta o “Relatório III – Desenvolvimento da Cadeia Produtiva de Petróleo e Gás e Investimentos em E&P”, “deve-se observar [...] que a adoção de políticas muito restritivas de conteúdo local pode obrigar elos mais avançados da cadeia de valor a utilizar fornecedores não necessariamente competitivos, levando-os a perder competitividade” (BNDES, 2009, p. 313), e um exemplo do fato encontra-se nas dificuldades que o investidor externo se depara ao contratar com a indústria nacional.

Carlos Levy (Diretor Geral de Energia para a América do Sul da Rolls Royce), durante apresentação do painel intitulado “O pré-sal e o papel crítico dos fornecedores”, exposto na Conferência Internacional de Petróleo, ocorrida em 26 de Março de 2012 na FAAP/ São Paulo, afirmou que, para a construção de planta pela Rolls Royce (que planeja investir no fornecimento de turbogeradoras RB211 para o Pré-sal) no Distrito Industrial de Santa Cruz, uma das maiores dificuldades encontradas pelo investidor foi: (i) a ineficiência de

fornecedores locais, (ii) mão de obra nacional desqualificada e, (iii) o alto custo do aço no Brasil.

Assim, diante da afirmativa de Levy (que expõe um quadro industrial brasileiro deficitário com relação à prestação de bens e serviços relacionados à cadeia produtiva do petróleo – setor que, vale lembrar, está ampliando no país em um contexto de descobertas de reservas abundantes do minério na camada do Pré-sal), uma questão pertinente consiste em refletirmos sobre a necessidade de ampliação das recentes reestruturações governamentais de fomento à tecnologia e maior participação da indústria nacional. Se levado em consideração a natureza finita do minério que o Brasil está dispondo, bem como o lucro elevado que as atividades petrolíferas dispõe aos investidores, entendemos que a ampliação das normas de fomento à tecnologia e maior participação da indústria nacional, além de serem insuficientes para inibir investidores *majors*, situam-se em um contexto em que sua expansão é possível e, principalmente, potencialmente capaz (quando em conjunto com o crescimento de investimentos estatais) de fornecer ao Brasil autonomia tecnológica e crescimento considerável em um de seus setores industriais mais lucrativos.

Dessa forma, diante do risco de necessidade de retrocesso das políticas públicas mencionadas nesse tópico, por conta da debilidade da indústria nacional em um contexto de aumento da demanda por bens e serviços para o setor petrolífero, avaliamos que a intensificação de medidas de estímulo ao desenvolvimento tecnológico brasileiro via obrigatoriedade de investimentos em pesquisas para concessionários petrolíferos e industriais do setor podem, em médio prazo, solucionar a questão de maneira concreta, por meio da conquista da autonomia tecnológica nacional (ou, ao menos, maior competitividade da mesma). E, ainda sobre tais medidas de fomento, se aliadas a ampliações de contratação com a indústria nacional, direcionariam de maneira direta o foco do progresso conquistado para o parque industrial brasileiro, em meio a um cenário particular da história nacional, quando o país encontra-se próximo de atingir o limite de sua capacidade produtiva de bens e serviços para o setor petrolífero, ao mesmo tempo em que a demanda para esse fornecimento se eleva exponencialmente com o surgimento de atividades de exploração e produção voltadas para as reservas do Pré-sal.

3.3 - PRÉ-SAL: UMA ANÁLISE SOBRE TENDÊNCIAS

Em Novembro de 2008, o então presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva anunciou que a estatal brasileira Petrobras havia descoberto grandes jazidas petrolíferas em águas ultraprofundas, entre os litorais dos estados de Santa Catharina e Espírito Santo. Tais bacias, situadas a mais de cinco mil metros abaixo do nível do mar (dois mil metros de lâmina de água e mais de três ou quatro de subsolo marinho) possuem a capacidade de inserir o Brasil entre os dez maiores produtores de petróleo do mundo (COSTA; SANTOS, 2009, p. 2). Contudo, o grande potencial da descoberta é proporcional ao tamanho do desafio em que o Brasil se depara para iniciar suas atividades na área, principalmente no tocante ao atendimento da demanda que os concessionários detêm sobre o fornecimento nacional de bens e serviços para o setor, em confluência com o aumento da exigência de conteúdo local.

Apesar de os blocos do pré-sal terem sido licitados há alguns anos (os principais blocos foram licitados nas rodadas 2 e 3 da ANP), só agora começa a existir clareza quanto ao tamanho do desafio. A Petrobras claramente tem indicado que seria possível alcançar, para blocos da camada pré-sal (como Tupi, Guará e Iara), mais de 65% de conteúdo local em áreas importantes da cadeia de valor, tais como perfuração *offshore* (sondas) e unidades de produção (FPSOs e plataformas). Certamente, os fornecedores locais enfrentarão desafios significativos para atingir tais metas. Para superar tais desafios no curto prazo, as tecnologias necessárias serão, em grande parte, importadas por meio de parcerias ou mesmo aportadas pela própria Petrobras (BNDES, 2009, p. 313).

Porém, apesar do grande desafio em que o Brasil se depara, destacamos que o momento é de grande oportunidade para a indústria brasileira, pois ao estar amparada em um quadro normativo de obrigatoriedade de sua contratação (tanto por investidores nacionais quanto por estrangeiros) e, principalmente, de fomento ao investimento científico no setor, construímos a possibilidade de aumento da competitividade e da curva de aprendizado dos fornecedores locais, frente ao risco de “desindustrialização” que o atual contexto é potencialmente provedor.

Tais incentivos governamentais de fomento à capacidade produtiva nacional, iniciados desde o ano de 2003, foram ampliados ao longo da década (conforme expomos no tópico anterior), e, nos últimos anos (contexto que coincide com a descoberta do Pré-sal), assistimos à continuidade do processo ao passo que, sobre a exigência de conteúdo local, por exemplo, destacamos que no ano de 2004 a pontuação em licitações destinava 20% da nota para presença de conteúdo local, enquanto que, na atualidade, segundo matéria publicada em três de Julho de 2012 pela Organização Nacional da Indústria do Petróleo, “a exigência de

conteúdo local gira em torno de 55% a 65% para plataformas marítimas, incluindo tanto equipamentos como serviços. As empresas precisam comprovar que utilizaram esse percentual de insumos nacionais para não serem multadas”²².

Um exemplo do fato foi evidenciado em matéria publicada pela revista TN Petróleo, que é especializada em tecnologia e negócios dos setores de petróleo e gás do Brasil. Segundo a nota²³, publicada em 18 de Outubro de 2012, a Petrobras recebeu seu primeiro guindaste *offshore*, pertencente a um contrato de lote de 20 unidades, compradas com a exigência de conteúdo local e fornecidas pela empresa italiana M.E.P. (Pellegrini Marine Equipment). Dentre as 20 unidades, 16 serão destinadas para exploração do Pré-sal, e fabricadas dentro de um prazo de cinco anos, incorporando gradualmente a porcentagem de conteúdo local no produto, até alcançarem 65%.

Em conformidade com o quadro de crescente incentivo governamental à participação e modernização da indústria nacional prestadora de bens e serviços para o setor petrolífero, questão de capital importância no atual contexto das descobertas do Pré-sal consiste na avaliação de medidas de fortalecimento não somente à comentada indústria, mas também de fortalecimento da participação estatal no setor petrolífero nacional – que representam um indicativo de rompimento com as políticas nacionais adotadas ao longo dos anos 1990. Sobre o assunto, destacamos a criação das Leis Nº 12.304 e Nº 12.351, elaboradas no ano de 2009 e sancionadas no ano de 2010, que dispõem, respectivamente, sobre a criação da empresa estatal PRÉ-SAL Petróleo S.A.; e sobre o regime de partilha da produção (no qual o governo terá maior poder para definir a participação da Petrobras nos projetos) e fundo social.

Finalmente, em 31 de agosto de 2009, o governo Lula oficializou quais as propostas de Lei para readequar a legislação a ser enviada para aprovação e discussão no Legislativo Federal, não é a versão final, mas delinea o que é a nova regulamentação. Assim sendo, o discurso da Ministra da Casa Civil, Dilma Rousseff (2009) apresenta os quatro pontos fundamentais da proposta: produção partilhada; criação de uma empresa estatal para gerir os contratos; criação de um fundo para reaplicar os recursos advindos da exploração; e fortalecer a Petrobras (COSTA; SANTOS, 2009, p. 15).

No ano de 2010, a Lei Nº 12.304 foi sancionada, dispondo sobre a criação da empresa estatal PRÉ-SAL Petróleo S.A., a Petrosal. A nova entidade, estatal, administrativa, e, portanto, de estrutura modesta e número de funcionários reduzidos (em torno de cem); foi

²² Organização Nacional da Indústria do Petróleo. Matéria disponível para consulta em: <http://www.onip.org.br/destaquesonip/eventos/desafios-e-oportunidades-discutidos-na-fieb/>.

²³ Revista TN Petróleo. Matéria disponível para consulta em: <http://tnpetroleo.com.br/noticia/petrobras-recebe-primeiro-guindaste-offshore-com-conteudo-local/>.

criada com a função de gerir contratos com as concessionárias que irão atuar no Pré-sal, “defendendo os interesses do Estado sem a intervenção de acionistas privados” (COSTA; SANTOS, 2009, p. 15).

Esta empresa será instituída para representar os interesses da União nos consórcios produtores. A Petrosal não exercerá atividades de Exploração e Produção (E&P), mas, entre outras, representará a União nos consórcios que serão formados para execução dos contratos de partilha, atuando como gestora dos mesmos, com poder de veto sobre as decisões (DIEESE, 2009, p. 27).

Segundo análise do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), com relação ao Pré-sal, haverá a obrigatoriamente a realização de consórcios entre Petrosal, Petrobras e qualquer empresa vencedora da licitação, e, mesmo nos casos em que não houver empresa vencedora além da Petrobras, ainda assim haverá a formação de consórcio entre a Petrosal e a Petrobras (DIEESE, 2009, p. 27). Desse modo, evidenciamos que diante do Pré-sal, o Governo Federal está readequando sua legislação petrolífera com vistas a aumentar o controle estatal das atividades.

Ao mesmo tempo, destacamos o papel da Lei Nº 12.351, que, em paralelo ao fortalecimento do controle estatal, disposto pela Lei Nº 12.304, estimula o fortalecimento da participação estatal via Petrobras nas atividades de E&P relacionadas ao Pré-sal (ou com relação à outras áreas consideradas estratégicas): Trata-se da instituição do Contrato de Partilha.

Segundo a ANP (2008), o contrato de partilha da produção é aplicado principalmente em países com grandes reservas, onde País-hospedeiro (a União), através de uma entidade inteiramente sua, totalmente estatal, contrata empresas para exploração e produção. O produto extraído pela empresa é de propriedade da União, onde a empresa contratada recebe a sua porcentagem em óleo ou moeda, de acordo com o contrato, levando em conta tributos e participações governamentais (COSTA; SANTOS, 2009, p. 15).

Diante desse novo modelo de produção, “vencerá o leilão a empresa/consórcio de empresas que apresentar a maior proposta para a participação da União no petróleo de lucro” (DIEESE, 2009, p. 26), e a Petrobras acompanhará esse percentual (COSTA; SANTOS, 2009, p. 16). Assim, avaliamos que após 2010, o Governo Federal conferiu à Petrobras um papel de destaque para as futuras rodadas de licitações. Ademais, destacamos que, para o Pré-sal, ou com relação à outras áreas consideradas estratégicas, a Lei 12.351 prevê a Petrobras como operadora única nos futuros consórcios ou parcerias:

A empresa será a única operadora na região em destaque. Somente ela executará, direta ou indiretamente, as atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural, com participação de no mínimo 30% nos consórcios. Mais ainda, os blocos considerados estratégicos pelo governo podem ser entregues diretamente à Petrobras, sem a necessidade de se realizar um leilão. Mas, mesmo nestes blocos, o modelo de contratação da produção será o de Partilha da Produção (DIEESE, 2009, p. 27).

Diante do fato, expomos a análise de Armando João Dalla Costa e Elson Rodrigo de Souza-Santos, que defendem o fortalecimento da Petrobras diante do novo contexto de considerável ampliação das reservas petrolíferas nacionais provadas, ao passo que a estatal brasileira “é a que melhor conhece a geologia da região e detém capacidade para viabilizar a exploração de petróleo e gás em águas profundas e ultraprofundas” (COSTA; SANTOS, 2009, p. 16).

Não obstante, a análise das Leis Nº 12.304 e Nº 12.351, indica que, desde o ano de 2009, o Governo Federal busca não somente aumentar sua renda com as atividades petrolíferas (com as novas regras impostas pelo Contrato de Partilha para pontuação nas futuras rodadas de licitações), mas também reestruturar a disposição normativa que vigora no setor, com vistas a um (re) fortalecimento do controle e participação governamental. Sobre o assunto, vale destacar que, mesmo diante do “risco de soberania” que as novas reestruturações impõem aos investidores privados, a alta lucratividade prevista para as atividades do Pré-sal representa explicação para a permanência dos (necessários) interesses investidores por privados na área. E, não obstante:

A Ministra Dilma Rousseff (2009), enfatiza que a intenção do governo Lula é reformar a legislação, mas os contratos lavrados na atual legislação serão respeitados. Isso tem como justificativa fornecer a segurança jurídica para não espantar possíveis investidores privados que também devem desempenhar um papel importante para a exploração e beneficiamento do petróleo. Além do mais a estrutura necessária apenas para a exploração deve demandar recursos da ordem de US\$ 600 bi que dificilmente só a Petrobras e Estado brasileiro terão condições de arcar (COSTA; SANTOS, 2009, p. 16).

Assim, diante da considerável demanda mundial pela matéria prima que estamos dispondo aos investidores, entendemos que as medidas de estímulos para o fortalecimento da indústria nacional prestadora de bens e serviços para o setor petrolífero, bem como a construção de um quadro normativo que privilegie a participação e controle estatal para as atividades do setor, são possíveis em um contexto de necessidade das mesmas, seja pela crescente demanda por fornecimento nacional de bens e serviços para o setor, seja pela necessidade de crescimento do país como um todo.

Foi diante desse contexto que, em 2010, o Fundo Social foi instituído. Gerenciado pelo Conselho Gestor Financeiro do Fundo Social (CGFFS) – que define suas políticas de investimentos; e pelo Conselho Deliberativo – que gere os recursos destinados a seus projetos; o Fundo surgiu com a finalidade de: constituir poupança pública, em longo prazo, tendo como base as receitas captadas pelos lucros e encargos referentes às atividades no Pré-sal (bônus pagos para participação nos leilões por parte das empresas petrolíferas, por exemplo); fornecer recursos para o desenvolvimento social, com a criação de projetos e programas voltados para o combate à pobreza, desenvolvimento da educação, cultura, ciência, tecnologia e sustentabilidade ambiental; e, por fim, “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” (DIEESE, 2009, p. 26).

Portanto, diante da criação do Fundo Social, bem como das demais políticas instituídas desde 2004 (Leis Nº 10.973, Nº 11.196 e da Lei Nº 11.540) com vistas ao estímulo do desenvolvimento tecnológico nacional, podemos avaliar que no período recente o governo brasileiro vem construindo alicerces para que o destino dos lucros obtidos com o petróleo, e, no caso do Fundo, exclusivamente com o Pré-sal, sejam redirecionados tanto para o desenvolvimento do setor petrolífero nacional quanto para o progresso de todo o país. Esse ponto de vista se ancora na ideia de que “os recursos desta fonte esgotável devem ser utilizados como um passaporte para o desenvolvimento, financiando, além do resgate de parte da dívida social, investimentos maciços em educação e desenvolvimento tecnológico” (DIEESE, 2009, p. 7).

Contudo, apesar dos lucros elevados que a produção petrolífera brasileira tende a proporcionar ao país (principalmente após a descoberta do Pré-sal), devido, entre outros, ao valor elevado do óleo; devemos enfatizar que a meta de elevação constante dessa produção não é suficiente para sanar um problema crucial do setor petrolífero nacional: Trata-se da vida útil elevada da indústria nacional de refino, bem como de sua capacidade reduzida de produção de combustíveis quando balanceada frente às novas reservas petrolíferas descobertas - que podem possibilitar ao Brasil um grande volume de exportação de derivados. Assim, entendemos que a ampliação do refino em território nacional necessita de conformidade com a ampliação da produção de petróleo, em um contexto de considerável expansão de consumo mundial de derivados.

3.4 - A INDÚSTRIA DO REFINO NO BRASIL: DESEMPENHO E OPORTUNIDADE

Conforme exposto no tópico anterior, o Brasil ampliou substancialmente suas reservas petrolíferas provadas com a descoberta do Pré-sal, e diante dessa conquista um novo desafio se apresenta: A indústria do refino no Brasil deverá ser ampliada para que o país possa se tornar, além de grande produtor e exportador de petróleo bruto, um país de grande capacidade de refino. Pois, se levado em conta o preço de derivados, significativamente maior que o do óleo bruto; a disponibilidade futura de grande estoque da matéria prima extraída no país; e a crescente demanda, nacional e mundial, de derivados²⁴; essa situação pode permitir a avaliação de que investimentos na indústria do refino configuram-se como grande oportunidade para o Brasil.

Nesse contexto, cabe-nos destacar que desde o ano de 2007 o Governo Federal vem estimulando a ampliação de investimentos no setor petrolífero por intermédio da Petrobras²⁵, com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)²⁶, que determina que, “especificamente para o setor de petróleo e gás, estão orçados R\$ 183 bilhões, cabendo à Petrobras, sozinha, responder por R\$ 175,8 bilhões dos investimentos. No PAC estão inclusos 183 projetos que já apareciam no planejamento estratégico da Petrobras 2007-2011” (BNDES, 2009, p. 318).

Entre os projetos de investimentos da Petrobras, destacamos alguns exclusivos para a modernização da infraestrutura e ampliação da indústria brasileira do refino:

- Construção da refinaria Abreu e Lima, em Pernambuco. Parceria entre a Petrobras e a estatal venezuelana PDVSA; a refinaria terá capacidade para processar 200 mil barris/ dia de petróleo. O investimento total soma R\$ 10 bilhões, sendo que R\$ 5,6 bilhões até 2010;
- Ampliação e modernização do parque de refino, com o objetivo de ampliar a capacidade nacional de refino em 100 mil barris/dia e aumentar a carga processada nacional de 80% para 90% (mais 250 mil barris/dia). Demandará investimentos da ordem de R\$ 22,6 bilhões, com obras previstas em todas as refinarias da Petrobras instaladas no Brasil (BNDES, 2009, p. 318).

²⁴ Segundo Otavio Mielnik, o setor de Transportes representa 60% da demanda mundial de petróleo, com a gasolina, o jet fuel e o diesel (MIELNIK, 2012, p. 35).

²⁵ Vale destacar que a Petrobras já possuía um número considerável de projetos de investimentos, pois, “Segundo o Planejamento Estratégico da Petrobras deverão ser investidos, entre 2006 e 2010, US\$ 56,4 bilhões, ou seja, cerca de R\$140 bilhões” (PRATES; COSTA; PASTORIZA, 2005, p. 23).

²⁶ Conforme apresentado pelo “Relatório III – Desenvolvimento da Cadeia Produtiva de Petróleo e Gás e Investimentos em E&P”, produzido pelo BNDES, “O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foi divulgado no início de 2007. Trata-se de um conjunto de ações visando acelerar o crescimento do país por meio do aumento do investimento em infraestrutura, incremento no crédito disponível e no financiamento, desoneração e melhoria do sistema tributário, adoção de medidas fiscais de longo prazo e a proposição de mudanças regulatórias, entre outras iniciativas” (BNDES, 2009, p. 318).

Portanto, observamos que durante a década de 2000, quando a demanda nacional e internacional de derivados ampliou, a Petrobras (que já no ano de 2005 ocupava a nona posição no ranking das maiores refinarias mundiais²⁷) estimulou seus investimentos na área do refino, em um contexto lucrativo para a atividade, pois, conforme Otavio Mielnik apresenta, “no início da década de 2000, o crescimento da demanda de derivados não foi acompanhado de crescimento da capacidade de refino, o que elevou os preços dos derivados e a margem das refinarias” (MIELNIK, 2012, p. 34).

Assim, observamos que, mesmo o Brasil possuindo uma capacidade de refino considerável, a ampliação de investimentos do setor no contexto atual deve acompanhar o crescimento de reservas petrolíferas provadas em território nacional, bem como a demanda nacional e mundial de derivados; seja para suprimos o abastecimento interno, seja para usufruirmos da oportunidade de lucro que a exportação de derivados pode oferecer; em um momento em que temos os recursos necessários (matéria prima e parque de refino com possibilidade de crescimento) e crescente mercado consumidor. Porém, sobre o assunto salientamos que a situação brasileira de elevado potencial de refino está próxima da exaustão, por conta da crescente demanda interna, falta de modernização e vida útil elevada do parque industrial nacional (PRATES; COSTA; PASTORIZA, 2005, p. 23).

Desse modo, o país encontra-se em uma situação que exige investimentos em duas frentes distintas: modernização e ampliação da indústria do refino no Brasil; para (i) suprir a necessidade interna e oferecer produtos de melhor qualidade, (ii) dotar o país de capacidade para refinar o petróleo oriundo do Pré-sal, e, por fim, (iii) dotar o país de potencial para se tornar um exportador de derivados de destaque em um contexto de segurança de mercado consumidor, e, portanto, de risco baixo ao investimento. Sobre a necessidade interna de derivados, apresentamos que nossa maior carência consiste na necessidade do óleo diesel, enquanto que a oferta de gasolina em território nacional excedia a demanda e era exportada até o ano de 2011, conforme veremos a seguir.

Com relação à demanda nacional de óleo diesel, destacamos que “a parcela do óleo diesel no refino é da ordem de 15 a 25% na maioria dos países, enquanto no Brasil essa participação é de 35% em razão da prioridade dada ao transporte rodoviário” (MIELNIK,

²⁷ Sobre a posição de destaque (nacional e internacional) da Petrobras na área do refino, destacamos que: “O parque nacional de refino conta com 13 refinarias, totalizando uma capacidade instalada de 1,9 milhão de barris/dia. A empresa líder de mercado é a Petrobras, que detém isoladamente 10 das 13 refinarias, além de uma em regime de controle compartilhado com a Repsol YPF (Refap), ficando de fora apenas do controle da Refinaria de Manguinhos e da Ipiranga, ambas processadoras marginais. A estatal representa, assim, 98,2% da capacidade de refino, sendo a nona maior refinadora mundial” (PRATES; COSTA; PASTORIZA, 2005, p. 13).

2012, p. 44), e, portanto, para reduzir o déficit de capital no setor, proporcionado pela importação do referido derivado, o Brasil possui a necessidade de investimentos na produção desse combustível – fator que também se traduz em necessidade de investimentos crescentes na indústria nacional do refino, no tocante à modernização²⁸ (visto que tanto a gasolina quanto o óleo diesel atualmente necessitam de novas tecnologias para a redução do teor de enxofre) e ampliação para atender a demanda nacional.

O Brasil é importador de óleo diesel (8% do consumo em 2009). A Petrobras está investindo em 8 refinarias para reduzir o teor de enxofre em diferentes níveis ao longo do período 2011-2013, além da construção da refinaria Abreu e Lima (em Pernambuco) e das refinarias Premium (no Ceará e no Maranhão), que devem ampliar a oferta de óleo diesel (MIELNIK, 2012, p. 44).

Já com relação à produção de gasolina no Brasil, destacamos a necessidade de ampliação da produção desse combustível. O recente excedente encontrava-se disponível no país por conta de políticas nacionais que foram implementadas desde a década de 1970 (programa Proálcool) com vistas à substituição do comentado combustível pelo etanol²⁹, bem como pela introdução de veículos *flex fuel* no país, que cresceu consideravelmente durante a década de 2000. Nas palavras de Mielnik:

No Brasil, a oferta de gasolina excede a demanda porque o processamento de petróleo nas refinarias resulta na produção de proporções determinadas de gasolina, que acaba sendo substituída por etanol para abastecer veículos equipados com motor flex-fuel, cuja frota cresceu ao longo da década de 2000. Em consequência, o excedente de gasolina (Gasolina A) gerado nas refinarias, é exportado, em grande parte, para os Estados Unidos, aproveitando a elevada cotação do produto no mercado internacional (MIELNIK, 2012, p. 44).

Todavia, sublinhamos que, por essa conquista estar associada às políticas governamentais de estímulo da utilização do etanol, o resultado foi um excedente de gasolina oriundo da substituição do consumo interno do combustível, e não de uma real ampliação em sua produção: o que proporcionou um quadro de dependência nacional da produção das destilarias nacionais, e, portanto, uma instabilidade da situação, que culminou com a

²⁸ Segundo Prates, Costa e Pastoriza, “A modernização das refinarias instaladas no país é necessária não só para processar o petróleo pesado nacional, mas também para ofertar produtos de melhor qualidade, principalmente diesel e gasolina com menos enxofre. A Reduc, em Duque de Caxias (Rio de Janeiro), por exemplo, já está produzindo diesel menos poluente, e seu processo de modernização demandará investimentos de cerca de R\$ 2,8 bilhões (US\$ 1,2 bilhão) até 2010, no âmbito do Programa de Ampliação e Modernização do Parque de Refino da Petrobras. A próxima refinaria a produzir combustíveis de melhor qualidade será a Replan, em Paulínea (São Paulo)” (PRATES; COSTA; PASTORIZA, 2005, p. 14).

²⁹ No Brasil, faz parte da composição da gasolina comum (Gasolina C) a gasolina produzida nas refinarias (Gasolina A) e o etanol.

interrupção das exportações de gasolina no ano de 2011, quando o fornecimento de etanol não atendeu à demanda nacional, determinando ao Brasil a importação de 1 milhão de litros de gasolina (MIELNIK, 2012, p. 44).

Assim, avaliamos que investimentos na ampliação da capacidade brasileira de refino, principalmente com relação à produção de gasolina, configuram-se como necessidade imediata frente a um crescimento elevado da frota automotiva em território nacional, e, ainda, como possibilidade de lucros elevados para o país, principalmente no atual contexto em que o maior consumidor de óleo diesel (União Europeia), atualmente possui uma frota de veículos movidos pelo derivado na ordem de 30%, que se encontra com o crescimento próximo ao limite a partir de 2014, “quando restrições de emissão mais rigorosas devem encarecer o preço do carro a diesel” (MIELNIK, 2012, p. 44). Dessa forma, “caso essa tendência se confirme, haverá um aumento da frota a gasolina e aumento na demanda mundial do produto, com elevação do preço e oportunidade de ampliação de vendas para exportadores de gasolina, como o Brasil” (MIELNIK, 2012, p. 44).

Assim, sublinhamos que esse quadro pode proporcionar ao país a possibilidade de exportação de gasolina para mercados consumidores de maior destaque, como é o caso dos Estados Unidos (atualmente o maior consumidor mundial) e, (possivelmente) a União Europeia, por exemplo. Apesar disso, observa-se que a frota de veículos utilitários no Brasil vem apresentando crescimento constante nos últimos anos, por conta de reduções no IPI, por exemplo; e, portanto, o incentivo à maior produção de gasolina não pode circundar apenas os benefícios de sua exportação, mas também a necessidade de maior produção para a segurança do abastecimento interno, visto que “economias emergentes apresentam uma demanda crescente de derivados leves e uma redução gradual do consumo de óleo combustível. No Brasil, a demanda de óleo combustível caiu 25% entre 1984 e 2009” (MIELNIK, 2012, p. 35), por exemplo. Não obstante, a referida frota automotiva brasileira oscila seu consumo entre etanol e gasolina de acordo com o fornecimento nacional de ambos, e, portanto, a ampliação da produção de gasolina consiste em única alternativa para a real conquista da autossuficiência do produto.

Após abordarmos a necessidade de ampliação da produção do óleo diesel e de gasolina, exporemos agora a necessidade de modernização de nossa indústria do refino; por conta da proximidade de exaustão de sua vida útil, bem como por conta da necessidade de tecnologias que tornam os derivados menos poluentes. E, por fim, avaliaremos a oportunidade que o investimento em refino do petróleo oriundo do Pré-sal pode propiciar ao Brasil.

Existem diversos tipos de petróleo, dos quais podemos categorizar em três categorias: O petróleo leve, médio e pesado.

- O petróleo leve tem densidade menor (superior a 31° API) e maior rendimento em nafta, GLP e óleo diesel.
- O petróleo médio tem densidade intermediária (entre 22 e 31° API) e produz mais gasolina, nafta petroquímica, querosene de aviação e lubrificantes.
- O petróleo pesado tem densidade maior (inferior a 22° API) e gera, principalmente, óleo combustível e asfalto (MIELNIK, 2012, p. 28).

No Brasil, o petróleo disponível em nossas reservas, até meados de 2008, era característico, em sua maioria, por apresentar menor grau de API, ou seja, o petróleo extraído em território nacional era (e ainda é) majoritariamente pesado, o que ocasionou, ao longo do século passado, uma necessidade de importação de petróleo leve, tanto para suprir a demanda interna em um contexto de baixa produção nacional, quanto para mixá-lo ao petróleo extraído no Brasil - para posteriormente ser refinado em território nacional. Apesar de nas últimas décadas a produção ter ampliado substancialmente, ao ponto de o Brasil conquistar a autossuficiência em petróleo no ano de 2006, destacamos que até o presente momento, o país conta com refinarias projetadas para processar óleo leve, de complexidade menor.

O país experimentou, nos últimos 30 anos, forte redução na dependência externa de petróleo, mas o perfil do parque de refino (de baixa complexidade) e as especificações do óleo bruto nacional (de menor grau API) ainda tornam imprescindível a importação de petróleo leve para que se possa compor um *mix* adequado de matéria-prima (PRATES; COSTA; PASTORIZA, 2005, p. 14).

Diante dessa realidade, uma solução proposta no ano de 2005³⁰ foi a modernização das refinarias brasileiras, pois há a necessidade de se realizar a mistura entre petróleo pesado nacional (pouco eficaz para a produção de gasolina e diesel, por exemplo) e petróleo leve importado. Destacamos que o último tende a ser menos disponível no mercado mundial, e, portanto, entendeu-se no período que a modernização da indústria nacional do refino deveria ocorrer com vistas a solucionar essa questão, e assim reduzir o custo da produção de derivados no país.

³⁰ Prates, Costa e Pastoriza apresentam, em 2005, que “É importante notar que o petróleo pesado já é negociado em bolsa com um desconto, o qual tende a se reduzir à medida que o petróleo leve se torna mais escasso e que as refinarias no mundo se adaptem a processar petróleo pesado. Essa deverá ser, portanto, uma tendência mundial” (PRATES; COSTA; PASTORIZA, 2005, p. 14).

No que tange ao refino, é necessário modernizar as refinarias nacionais não só porque já estão com uma elevada vida útil, mas também porque foram projetadas para processar petróleo leve e agora precisam produzir combustíveis menos poluentes a partir de uma carga maior de petróleos pesados (PRATES; COSTA; PASTORIZA, 2005, p. 24).

Até o presente momento, esse discurso ainda se configura como atual, ao passo que a necessidade de produção de combustíveis menos poluentes faz parte de exigências internacionais do nosso contexto. Ademais, o petróleo extraído no Brasil até o ano de 2012 (até esse ano a extração de petróleo da camada do Pré-sal não foi iniciada) configura-se majoritariamente como pesado, e, portanto, “para obter a oferta valorizada de derivados, o processamento do petróleo pesado necessita a implantação de uma nova configuração das refinarias” (MIELNIK, 2012, p. 27).

Todavia, apesar de nossa análise convergir com o argumento de que as refinarias em território nacional devem ser modernizadas, entendemos que a necessidade está voltada antes para o fornecimento de derivados menos poluente, com menores teores de enxofre, por exemplo; bem como para solucionar a exaustão da vida útil em que as mencionadas refinarias se encontram, do que com relação ao processamento de óleo pesado. Pois, diante da descoberta das reservas de petróleo no Pré-sal, o Brasil passou a contar com reservas abundantes de petróleo de elevado API:

A produção de petróleo no Brasil, especialmente na camada pré-sal das Bacias de Santos, Campos e Espírito Santo, será um dos componentes fundamentais da nova oferta, tanto por sua qualidade (com petróleos leves e mais valorizados no mercado), quanto por sua localização (com acesso por rota segura aos grandes mercados consumidores e aos mercados da América Latina), e também por sua valorização (integrando a cadeia produtiva de novos sistemas de produção de petróleo e gás natural). Estima-se que a produção de petróleo no Brasil, em 2020, conterà um excedente para exportação, passando a desempenhar um novo papel no mercado internacional (MIELNIK, 2012, p. 9).

Desse modo, conforme a extração de petróleo nas bacias do Pré-sal vierem a ocorrer, entendemos que o Brasil contará com proporções elevadas de petróleo leve³¹, e, portanto, suficientes para a mistura entre petróleo leve e pesado que o atual parque de refino em território nacional exige. Além disso, ao passo que esse tipo de óleo é mais eficiente na

³¹ Conforme matéria publicada no site PORTAL BRASIL, “Além de ser em grande quantidade, o petróleo encontrado na camada Pré-sal também se destaca pela qualidade. A maior parte do petróleo é do tipo leve, de maior valor e mais fácil de ser processado. O óleo leve tem melhor custo x benefício já que produz, por exemplo, maior volume de derivados, como a gasolina e o diesel” (PORTAL BRASIL). Matéria disponível para consulta em: <http://www.brasil.gov.br/sobre/economia/energia/pre-sal/valor-economico-da-descoberta>.

produção de derivados como, por exemplo, a gasolina e o diesel; avaliamos que a ampliação da indústria do refino no Brasil é prioridade no momento, quando o país necessita de maior produção desses combustíveis.

Por fim, destacamos que, até o ano de 2012, a indústria do refino no Brasil é majoritariamente nacional por conta de pesados investimentos do governo e da Petrobras. E, diante da alta lucratividade que a extração de petróleo do Pré-sal poderá representar ao país (por conta de sua abundância e exigência de tecnologias mais simples para refino), entendemos que o setor analisado deve ser ampliado pelo Estado, com vistas ao retorno direto que a produção (nacional) de derivados (que possuem valor substancialmente maior do que o óleo bruto, mesmo tratando-se de petróleo leve), pode representar ao Brasil, em um contexto de crescente demanda mundial do produto.

3.5 - O PREÇO DOS COMBUSTÍVEIS NO BRASIL

O presente tópico foi reservado para realização de uma análise a respeito do custo dos derivados de petróleo para o consumidor, com destaque para a gasolina e o óleo diesel, que, em conjunto com o etanol, são os combustíveis mais utilizados pela frota automotiva brasileira.

Conforme exposto por Márcio Sather e Maurício Tolmasquim, “O preço de venda ao consumidor é composto de uma agregação de diversos preços praticados ao longo da cadeia composta pela atividade de refino, distribuição e revenda” (SATHER; TOLMASQUIM, 2001, p. 2). Assim, realizaremos um breve histórico de como as mencionadas atividades se configuraram no Brasil, desde os choques do petróleo até a atualidade, com relação ao seu controle em um período anterior, e gradual liberação iniciada nos fins dos anos 1990, a fim de demonstrarmos que, mesmo em um ambiente onde o Estado deixou de regular a base de preços da cadeia de atividades que compõe o preço dos derivados de petróleo, a tributação excessiva ainda construí-se como principal responsável pelo elevado valor dos combustíveis no Brasil.

Na década de 1970, o preço elevado da gasolina pode ser explicado por políticas governamentais de subsídios tanto para o melhor funcionamento de alguns setores que compõem a cadeia de preços de derivados (transporte, por exemplo) quanto para a implementação de programas de redução do consumo do petróleo nos derivados (Pró-álcool) em um contexto de elevações abruptas na cotação mundial do barril do petróleo, que

trouxeram reflexos para um país que, à época, dependia de grande volume de importações do minério.

A partir de 1978, o órgão regulador do setor do petróleo equalizou o preço dos derivados em todas as localidades do país (não mais apenas a nível do atacado). Desse ponto em diante, todos os custos de transporte incorridos pelas companhias distribuidoras eram cobertos pelo regulador. A partir de então, os preços dos derivados deveriam ser praticados de igual forma ao longo de todo o país, sem variação de qualquer espécie (SATHER; TOLMASQUIM, 2001, p. 2).

Vale lembrar que no período o governo regulava o setor por intermédio da Petrobras, e, portanto, tais políticas que, por meio de subsídios, equiparavam o preço de derivados em diferentes localidades, com grandes diferenças de distância com relação aos centros produtores (as refinarias), por vezes acarretavam ônus para a estatal³². Diante dessa realidade foi instituído, em 1984, o Frete de Uniformização de Preços (FUP), com vistas a desonerar a Petrobras, ao passo que as despesas do referido Frete ficaram a cargo do consumidor de gasolina, diesel e lubrificantes.

Em novembro de 1984, o regulador instituiu um novo componente de preços, o Frete de Uniformização de Preços FUP, para cobrir o custo de transporte e financiar o regime de equalização de preços por todo o país para a gasolina, diesel, GLP, querosene e combustível de aviação. O FUP era um componente de preços incluído somente nos preços da gasolina, diesel e lubrificantes, fazendo com que seus consumidores tenham pago pelos custos de transportes de todos os demais derivados e não apenas por aqueles que utilizavam (SATHER; TOLMASQUIM, 2001, p. 2)

Desse modo, avaliamos que as políticas governamentais do período visaram estimular o progresso do setor de transportes de derivados, bem como maior consumo, comercialização e, conseqüentemente, produção de GLP, querosene e combustível de aviação, ao passo que os custos do transporte desses derivados foram repassados ao preço final da gasolina, diesel e lubrificantes - o que trouxe como consequência a elevação dos preços dos mesmos. Assim, expomos que “Os recursos usados para subsidiar o consumo de alguns dos derivados era garantido pela receita extra derivada de sobrepreços arrecadados sobre outros derivados” (SATHER; TOLMASQUIM, 2001, p. 3).

Portanto, a partir da instituição do FUP, o Governo Federal pôde direcionar a renda gerada pelo consumidor, para a reposição de encargos dos setores de transporte, ou seja: a Petrobras, por meio de investimentos e arrecadação tributária, ressarcia as companhias

³² Conforme exposto por Sather e Tolmasquim, “A Petrobras também gerenciava, em nome do Governo, os repasses para as poucas distribuidoras existentes à época (5 distribuidoras controlavam entre 86 e 92 por cento do mercado interno de derivados)” (SATHER; TOLMASQUIM, 2001, p. 4).

distribuidoras de derivados. Ademais, a receita do FUP também era repassada para subsidiar a produção de etanol, com vistas a desonerar os gastos públicos com a importação de petróleo, por sua vez em alta no período; e a diferença entre montante arrecadado pelo Frete e encargos do mesmo era destinada para a Conta Derivados, tanto no caso de lucro quanto no caso de ônus (SATHER; TOLMASQUIM, 2001, p. 2-3). Desse modo, Sather e Tolmasquim analisam que o sobrepreço da gasolina e óleo diesel, por exemplo, “foi primeiro de tudo um meio de prover recursos para o subsídio de outros derivados. Segundo, ajudou o governo brasileiro a dar suporte à política de substituição da gasolina pelo álcool como combustível automotivo” (SATHER; TOLMASQUIM, 2001, p. 3).

Conseqüentemente, no início dos anos 1990 o Brasil exercia uma política regulatória que continha quatro tipos de subsídios saldados, grosso modo, pelo consumidor de gasolina e óleo diesel (denominados como subsídios cruzados), o que consiste em explicação para o elevado preço desses combustíveis no período:

Primeiro, o subsídio cruzado envolvendo os consumidores de gasolina e diesel em relação aos consumidores de GLP e nafta, com base nos preços de realização. Segundo, o subsídio cruzado dos custos do transporte entre os consumidores de combustíveis automotivos e os consumidores de outros derivados, apoiados pela arrecadação da FUP. Terceiro, o subsídio cruzado entre os consumidores de combustíveis automotivos que vivem perto das refinarias e os que vivem em áreas mais afastadas, também apoiados pela FUP. Quarto, o subsídio cruzado entre os consumidores de gasolina e diesel em relação aos consumidores de álcool automotivo, apoiados por parte das arrecadações da FUP e por um markup no componente transportes dos preços da gasolina e diesel (SATHER; TOLMASQUIM, 2001, p. 3).

Porém, durante a década de 1990 iniciou-se no país a política de desregulamentação dos preços de derivados, quando, em novembro de 1991, o governo adotou uma medida que o absteve da manutenção dos encargos oriundos do ressarcimento às distribuidoras, ao passo que incorporou ao preço da gasolina, diesel e álcool hidratado, os fretes proporcionais de entrega entre as bases de distribuição e os postos revendedores. “Assim, o custo de transporte passou a fazer parte integrante do preço destes combustíveis, deixando de ser ressarcido às distribuidoras” (SATHER; TOLMASQUIM, 2001, p. 5), e, portanto, os preços da gasolina, do óleo diesel e do álcool hidratado passaram a variar de acordo com as localidades do país. Todavia, mesmo quando em 1991 o governo deixou de ressarcir as distribuidoras, o FUP não deixou compor o preço dos derivados, ao passo que em 1992 era incorporado ao custo de realização das refinarias. Ou seja, era cobrado antes mesmo dos derivados saírem dos centros de produção. Assim, o saldo para o consumidor agregou mais um valor em sua cadeia, enquanto o Estado reduziu uma função. Em outras palavras, o resultado contribuiu para a

melhoria da balança financeira da estatal e da União, mas, gerou ao mesmo tempo, a elevação dos preços para o consumidor.

Sather e Tolmasquim (2001) afirmam que no início de 1992, a cadeia de atividades que compunham o preço dos derivados no país (ainda controlada pelo Estado) adicionava ao preço final de venda para o consumidor:

- (i) Preço da realização da refinaria: Soma do preço do refino; custo do petróleo; gastos operacionais e administrativos – onde eram agregados os preços dos impostos, contribuições sociais, royalties e FUP; e, por fim, sua margem de retorno;
- (ii) Preço da distribuição: Soma dos gastos operacionais e administrativos (onde se inclui o frete); impostos; e margem de retorno;
- (iii) Custo da revenda: Soma de impostos e margem da revenda.

Todavia, em 1998, no contexto de adoção de práticas neoliberais no Brasil, com vistas à atração de investimentos privados (que interpretam as formas de intervenção estatal no mercado como condição desfavorável ao investimento), ocorreu no país a liberação de preços da gasolina, álcool e GLP. Essa situação foi ampliada gradativamente para todos os derivados e regiões brasileiras no decorrer dos anos seguintes. Conforme exposto pela Revista Informe Infra-Estrutura nº 29 no ano de 1998, as atividades ficaram dispostas da seguinte forma³³:

Posição em 04.12.98 Derivado	Preço cobrado pelas Refinarias aos Distribuidores	Preço cobrado pelos Distribuidores aos Postos Revendedores	Preço cobrado pelos Postos Revendedores aos Consumidores
Diesel	Tabelado	Liberado	Tabelado
Gasolina/Álcool	Tabelado	Liberado	Liberado (1)
GLP	Tabelado	Liberado	Tabelado (2)
Óleo Combustível	Tabelado	Tabelado	Tabelado
Querosene de Aviação (3)	Fórmula Paramétrica	Liberado	Tabelado
Nafta (4)	Fórmula Paramétrica	-	-

(1) Exceto em alguns municípios do interior da Amazônia

(2) Os preços ao consumidor final estão livres no Sul e no Sudeste

(3) Fórmula Paramétrica tendo como referência preços internacionais

(4) Derivado vendido diretamente aos consumidores industriais

Figura 2: Tabela de Liberação de Preços. Fonte: (INFORME INFRA-ESTRUTURA)³⁴.

³³ Por meio da Portaria nº 4, disposta em 1998, a ANP determinou preços máximos para a cobrança do óleo diesel, variando de acordo com a distância do posto de revenda em relação à base supridora (SATHER; TOLMASQUIM, 2001, p. 7).

³⁴ Tabela extraída de: INFORME INFRA-ESTRUTURA 29, 1998 p.5, Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/infra/g7129.pdf, Acesso em: 20/08/2010.

No mesmo ano, por meio da Portaria nº 110, a ANP extinguiu o FUP. Com a extinção de sua cobrança, foi instituída a Parcela de Preço Específico (PPE), caracterizada pela diferença entre o preço de realização e faturamento das refinarias. Ou seja, extinguiu-se o subsídio governamental (o que acarretou em menor custo para o refino), e instituiu-se um repasse sobre o lucro das refinarias (salvo impostos) para o governo – a ser arrecadado para ressarcimento da Petrobras com relação aos subsídios cruzados adotados para a política interna, oriundos da anterior fixação e controle de preços de derivados no país: que não acompanhavam as flutuações do preço do petróleo bruto no mercado mundial, e, portanto, por vezes ocasionavam declínio na margem de lucro, ou mesmo déficits na atividade do refino nacional (SATHER; TOLMASQUIM, 2001, p. 6).

Com a instituição do PPE, o Governo Brasileiro, junto à Petrobras, pôde recolher créditos provenientes da indústria nacional do refino, todavia, somente quando a atividade apresentasse paridade ou margem positiva com relação ao preço dos derivados no mercado mundial. Ou seja, quando a atividade apresentava, ao menos, custo de realização compatível com a importação. Porém, naquele contexto, posterior imediato a políticas nacionais de subsídios que oneravam a produção de gasolina, a Petrobras praticou o aumento do preço desse combustível na saída da refinaria, pois, conforme o preço de sua produção era elevado (para promover créditos ao PPE), a ampliação da margem de lucro da venda do combustível em território nacional promovia redução do déficit presente na atividade, ou seja, no custo da realização do derivado: dado base do comparativo. Assim, diante do déficit financeiro provocado pela regulação estatal no período anterior (aliados à alta tributação), tal política não pôde proporcionar, em primeiro momento, o preço de mercado real para os combustíveis em território nacional (SATHER; TOLMASQUIM, 2001, p. 8).

Em continuidade ao processo, no dia 1º de janeiro de 2002 foi implantado no Brasil o modelo de abertura do mercado de combustíveis, que, entre outros, instituiu a liberação de preços nas unidades produtoras (refinarias) e liberação da importação de derivados por empresas além da Petrobras (BARBOSA, 2011, p. 7). Além disso, o modelo criou uma nova tributação, denominada por Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE), enquanto que a Parcela de Preço Específica (PPE) foi extinta. Conforme exposto no Projeto de Aperfeiçoamento do Controle Externo da Regulação, promovido pelo Tribunal de Contas da União no ano de 2007:

A desregulamentação do setor de abastecimento de combustíveis no Brasil iniciou-se na década de 1990 e culminou com a abertura do mercado em 1º de janeiro de 2002. Este processo contemplou, entre outras medidas, a liberação de preços, margens e fretes em toda a cadeia produtiva (anteriormente regulamentadas pelo governo) e a criação da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE), em substituição a uma outra contribuição existente anteriormente, denominada Parcela de Preço Específica (PPE). Essas medidas foram necessárias para eliminar as distorções observadas no mercado, geradas pela existência de subsídios cruzados e ressarcimentos de despesas de distribuição e transporte. Visaram a permitir a equalização entre o produto nacional e o produto importado, contribuindo desta forma para o desenvolvimento de um mercado competitivo (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO; FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS, 2007, p. 104).

Apresentamos que com a de liberação dos preços de derivados no país, esse setor acabou por, gradativamente, reduzir a política de subsídios cruzados (com a extinção do PPE e instituição do CIDE): o que em teoria poderia reduzir os encargos governamentais que inferiam em uma valorização irreal de alguns derivados, dos quais se destaca a gasolina.

Contudo, vale lembrar que o referido déficit referente às décadas anteriores foi acompanhado por investimentos estatais estratégicos: ampliação do setor de distribuição; programa Pró-álcool; estímulo de produção de derivados, como, por exemplo, GLP e nafta. Portanto, o preço elevado dos combustíveis por conta dos subsídios cruzados visavam retornos em longo prazo, e o principal expoente dessa conquista foi a introdução do etanol no consumo automotivo nacional, que possibilitou ao país, no passado recente, a exportação de gasolina.

No entanto, a política de liberação de preços (que pretendeu - e de fato promoveu - a redução da intervenção estatal frente ao setor analisado) gerou uma dissociação abrupta das políticas nacionalistas realizadas pelo Governo Federal ao longo das décadas anteriores a 1990, porém desacompanhada de reduções tributárias, e, portanto, manteve elevado o preço de derivados no país, por sua vez sofrendo os gradativos aumentos relacionados com a cotação internacional do valor do barril do petróleo. Assim, com relação à cadeia de atividades que envolvem o preço dos derivados (refino, distribuição e revenda), destacamos que medidas neoliberais foram instituídas nos fins da década de 1990, porém dissociadas de uma de suas propostas (a extinção da arrecadação tributária excessiva), o que proporcionou ao Estado receitas desacompanhadas de atuação; e ao consumidor, o custo do processo. Ademais, sublinhamos que houve elevação da tributação no início da década de 2000:

Cabe registrar que, antes da abertura do mercado em janeiro de 2002, o preço ao consumidor final era composto pelas seguintes parcelas: (i) preço do produtor ou importador, adicionado dos tributos e margens de distribuição e dos fretes até a base de distribuição e (ii) preço da distribuidora, acrescido das margens e dos fretes de

revenda. Com isso, no mês de outubro de 2001, como registra Silveira (2002), os tributos, incluindo-se a PPE, representavam aproximadamente 52% do preço final ao consumidor (no caso da gasolina), 14% (no caso do diesel) e 1,7% (no caso do GLP). A título de comparação, em janeiro de 2002, com a abertura total do mercado, os tributos passaram a representar respectivamente 69%, 30% e 20%. Pode-se perceber que houve um aumento do peso dos tributos no preço final ao consumidor, aumento este que pode ser explicado pela introdução da incidência da CIDE sobre GLP e sobre o diesel, uma vez que a PPE possuía valor negativo para o primeiro e, na maioria das vezes, também negativo para o segundo. Em relação à gasolina, embora, quando comparado a dezembro de 2001, o valor da CIDE tenha sido inferior ao da PPE (adicionada de PIS/COFINS), no restante dos meses do ano de 2001, esse último valor mostrou-se inferior ao valor cobrado por meio da CIDE (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO; FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS, 2007, p. 109-10).

Dessa forma, entendemos que análises acerca de intervenções econômicas e subsídios cruzados fornecem explicação para investimentos e elevações de preços de derivados no passado. Em complemento ao raciocínio, acreditamos que comparativos entre custo de realização de derivados e preço de importação dos mesmos são mecanismos válidos para avaliarmos a lucratividade (ou déficit) do refino, bem como para acompanharmos as elevações reais do preço dos derivados (isentos de tributos) no mercado mundial. Porém, tal balanço, que a política nacional atualmente utiliza como parâmetro para a regulação do setor, configura-se como ineficaz para proporcionar explicação sobre a persistência do custo elevado, e gradual elevação de valores dos combustíveis utilizados na frota automotiva brasileira após os anos 1990; bem como para possibilidade de redução de preços dos mesmos. Segundo nossa interpretação, o comparativo que deve ser realizado consiste no balanço entre o preço final de derivados cobrado nos mercados internos, afora o Brasil, com o preço de derivados cobrados em território nacional, com destaque para as diferenças de tributações que influenciam os preços.

Observamos que no ano de 2007, o Projeto de Aperfeiçoamento do Controle Externo da Regulação, promovido pelo Tribunal de Contas da União, apresentou em sua Tabela denominada por “Composição do Preço ao Consumidor da Gasolina no Mundo”, diferenças consideráveis entre os preços finais da gasolina entre diversos países no ano de 2006. Dentre os quais, destacamos a diferença entre o preço final da gasolina no Brasil e nos Estados Unidos. Conforme exposto pela referida Tabela, o Brasil equiparou o seu custo de produção³⁵ de gasolina com o restante do mundo, evidenciando que a atividade do refino no país vem

³⁵ Agregado ao valor da “realização refinaria”, ou custo de realização, encontra-se o valor referente ao custo do petróleo bruto, que por sua vez embute o preço de sua prospecção. O custo de prospecção do mineral é um dado inacessível para pesquisadores, todavia sabe-se que o valor da extração de petróleo em águas profundas (característica brasileira) é substancialmente elevado, e, ainda assim, o custo de realização ou refino brasileiro (tanto de gasolina quanto de óleo diesel – conforme veremos nas tabelas adiante) se equiparou ao mercado mundial.

acompanhando o mercado mundial, e, portanto, demonstrando que a prática de subsídios cruzados (na produção do derivado) deixou de fazer parte da política nacional. Todavia, o preço final do combustível cobrado ao consumidor em 2006 ainda constituía-se como elevado quando comparado com o preço adotado nos EUA,³⁶ por conta da tributação excessiva do Brasil (realidade que persiste na atualidade).

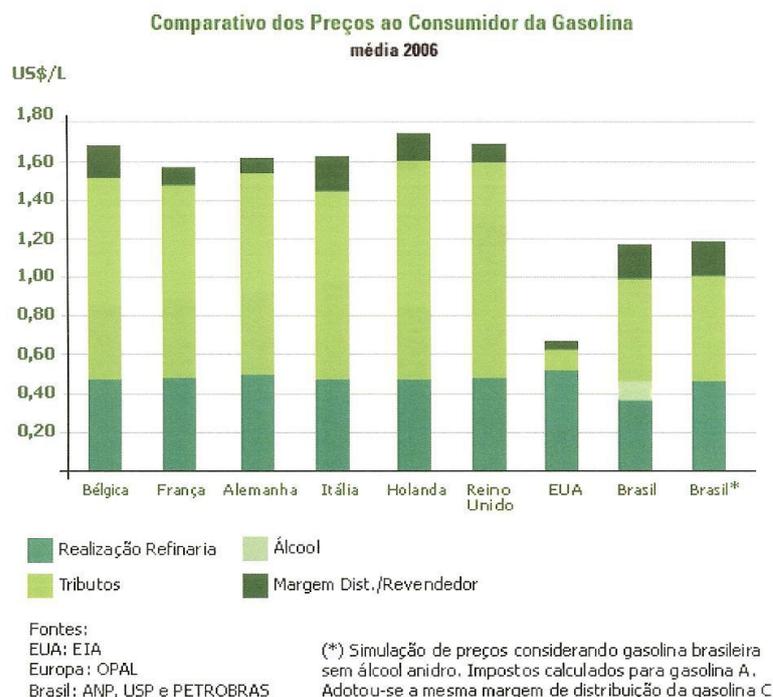


Figura 3 – Composição do Preço ao Consumidor da Gasolina no Mundo³⁷.

Fonte: (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO; FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS).

Acreditamos que após a adoção das mencionadas políticas neoliberais, o preço final dos derivados em território brasileiro se manteve elevado por conta da permanência de tributos ao longo da cadeia de valores (vale mencionar que tal arrecadação não implica, necessariamente, em investimentos governamentais diretos para o setor). Dentre os referidos tributos, destacam-se o extinto CIDE e o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS).

³⁶ Reconhece-se que os Estados Unidos adotam uma política de Estado indutora da manutenção dos preços dos combustíveis em patamares bastante baixos em todo o território estadunidense. Essa política por vezes tem envolvido os EUA em conflitos bélicos nas regiões produtoras de petróleo.

³⁷ Extraído de: (PETROBRAS, apud TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO; FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS, 2007, p. 32). Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2054562.PDF>, Acesso em: 20/11/2012.

Sobre o assunto, o Projeto de Aperfeiçoamento do Controle Externo da Regulação anunciou que os impostos e contribuições existentes no Brasil sobre os combustíveis, no ano de 2007, consistiam em:

- (i) Imposto sobre Importações;
- (ii) Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS);
- (iii) Contribuição para o Programa de Integração Social do Trabalhador e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP);
- (iv) Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras (CPMF); e
- (v) Contribuição de Intervenção de Domínio Econômico (CIDE) (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO; FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS, 2007, p. 104-5).

Tais tributos proporcionam o custo elevado da gasolina no Brasil, e o fato é evidenciado quando analisada a Tabela denominada por “Composição do Preço Final da Gasolina”, disponível no referido Projeto elaborado pelo TCU. Apesar de a tabela apontar para o preço final da gasolina na cidade do Rio de Janeiro, onde, conforme o quadro normativo atual, a incidência de frete é menor, entendemos que mesmo assim os encargos governamentais constituem-se como o grande responsável pelo valor elevado do preço desse derivado. Conforme a Tabela mostra, somam-se ao preço final da gasolina, na cidade do Rio de Janeiro, os seguintes valores:

Composição do preço de bomba de gasolina C na cidade do Rio de Janeiro

		2,4670	Preço na bomba (ANP)(1)
13%	{	R\$ 0,3405	Distribuição e revenda (2)
7%	{	R\$ 0,1761	Custo álcool anidro (3)
33%	{	R\$ 0,8075	ICMS
17%	{	R\$ 0,4125	CIDE + PIS/COFINS
30%	{	R\$ 0,7304	Realização Petrobras (4)

(1) Período de coleta de 21/10/2007 a 27/10/2007 (fonte: ANP)
Composição: 75% gasolina A e 25% álcool anidro.

(2) Distribuição e revenda: calculada por diferença (inclui frete).

(3) Custo álcool anidro - inclui aquisição ao produtor e frete de coleta (estimado). Aquisição ao produtor:
fonte (<http://www.cepea.esalq.usp.br>).

(4) Preço de Realização: Refinaria Duque de Caxias - RJ.

Figura 4 – Composição do Preço Final da Gasolina.

Fonte: (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO; FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS) ³⁸.

Se realizarmos um comparativo entre preço final da gasolina e preço final do óleo diesel, cobrados aos consumidores da cidade do Rio de Janeiro, podemos evidenciar que o frete, em comparação aos impostos governamentais (ICMS, CIDE + PIS/CONFINS), não proporciona grande variação de preço. Conforme exposto pela Tabela intitulada por “Composição do Preço Final do Óleo Diesel”, extraída do Projeto de Aperfeiçoamento do Controle Externo da Regulação, promovido pelo Tribunal de Contas da União:

³⁸ Extraído de: (PETROBRAS, apud TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO; FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS, 2007, p. 29). Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2054562.PDF>, Acesso em: 20/11/2012.

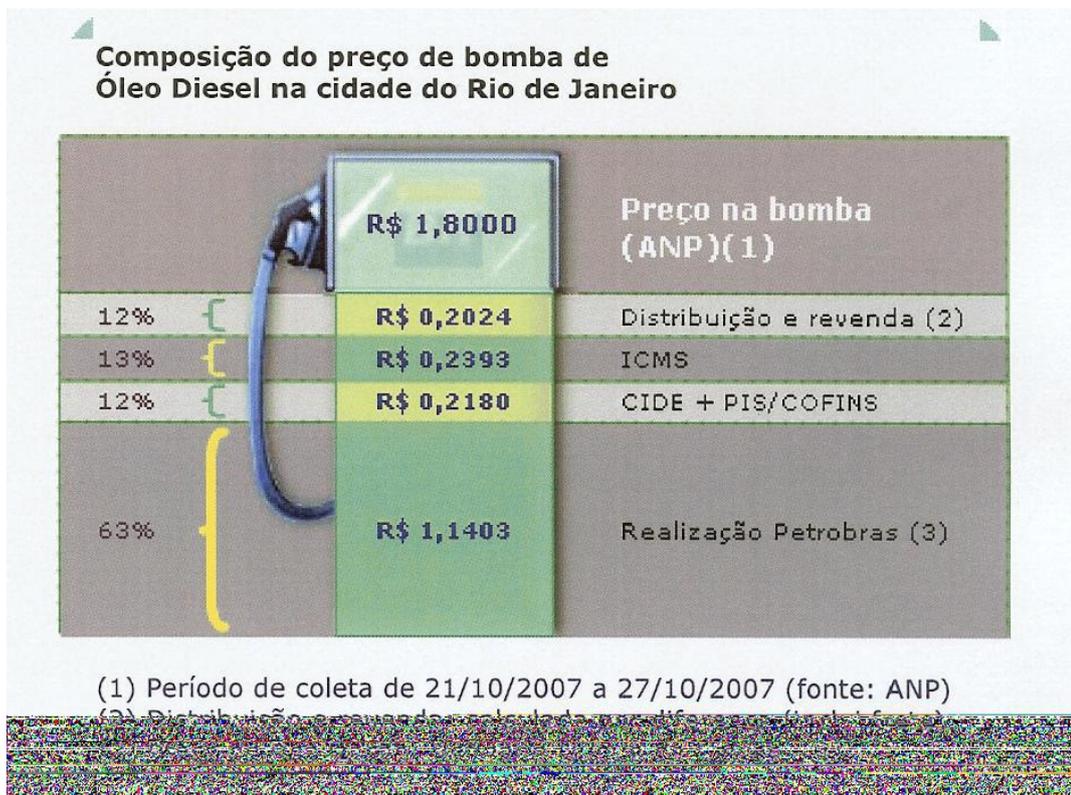


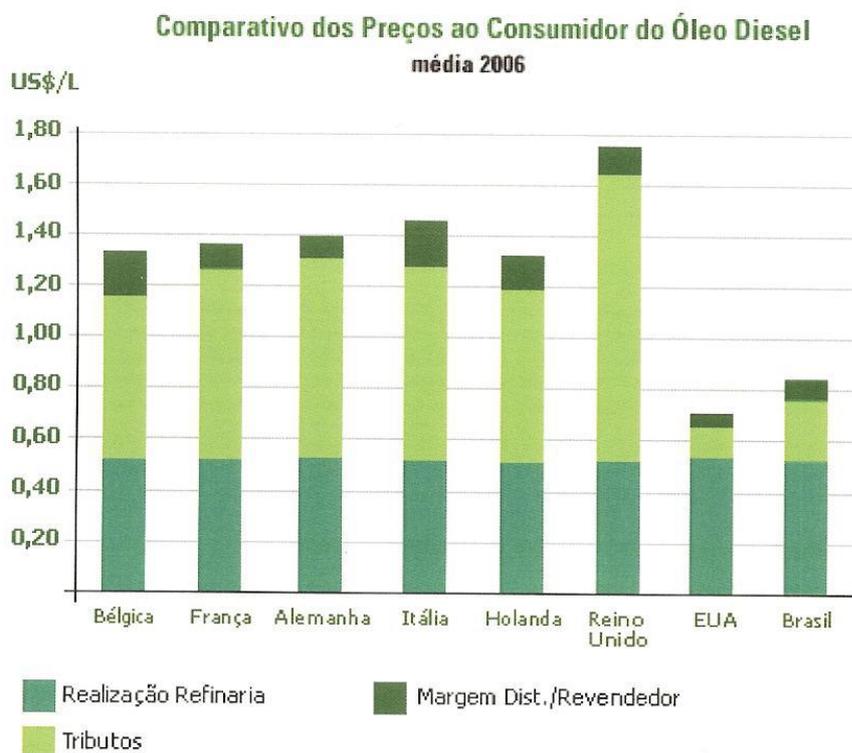
Figura 5 – Composição do Preço Final do Óleo Diesel.

Fonte: (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO; FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS) ³⁹.

Trabalhando com o mesmo comparativo, podemos evidenciar que um produto com menor tributação no Brasil (óleo diesel) pode conter seu valor substancialmente reduzido em comparação com países europeus, e com valor aproximado ao cobrado nos Estados Unidos (dados expostos na tabela seguinte). Assim, sublinhamos que a causa do descompasso do preço da gasolina em território nacional perante países como os Estados Unidos, por exemplo, consiste nos excessivos encargos governamentais que, quando em menor porcentagem (como é o caso do óleo diesel), não causam distorções abruptas de valores no mercado (em um momento a qual o custo de produção nacional, tanto do óleo diesel quanto da gasolina, encontram-se em concordância com o valor aplicado no restante do mundo).

O comparativo do preço do óleo diesel para o consumidor em diferentes países do globo foi disponibilizado na Tabela intitulada por “Composição do Preço ao Consumidor do Óleo Diesel no Mundo”, que se encontra no referido Projeto elaborado pelo TCU:

³⁹ Extraído de: (PETROBRAS, apud TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO; FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS, 2007, p. 30). Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2054562.PDF>, Acesso em: 20/11/2012.



Fontes:

EUA: EIA

Europa: OPAL

Brasil: ANP, USP e PETROBRAS

Figura 6 – Composição do Preço ao Consumidor do Óleo Diesel no Mundo⁴⁰.

Fonte: (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO; FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS).

Ao analisarmos as tabelas expostas nas páginas anteriores, podemos observar que o preço elevado da gasolina no Brasil é proveniente de pesados encargos governamentais, que, vale destacar, possivelmente se explicam pela possibilidade de persistência de subsídios entre tributação referente à gasolina (elevada) e óleo diesel (baixa), já que o último ainda é importado pelo país.

Destacamos que a tributação excessiva para a gasolina configura-se como uma prática não exclusiva do Brasil. Se compararmos o preço do referido derivado em território nacional com o preço cobrado em países europeus (vide tabela nº 3 “Composição do Preço ao Consumidor da Gasolina no Mundo”), notamos que o preço cobrado na Europa é ainda maior,

⁴⁰ Extraído de: (PETROBRAS, apud TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO; FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS, 2007, p. 33). Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2054562.PDF>, Acesso em: 20/11/2012.

e o fato pode ser explicado mediante análise de uma postura política que, segundo nosso exame, o Brasil possivelmente adota.

Sobre o assunto, sublinhamos que, segundo análise do Tribunal de Contas da União, diante do aumento da oferta de petróleo bruto nos anos 1980 e 1990, que ocasionou uma redução no preço do minério, países europeus aumentaram os preços finais dos combustíveis, transferindo o lucro do mercado dos Estados produtores para os países consumidores, ocasionando assim uma estabilidade no preço de derivados nos respectivos países frente às oscilações do preço do óleo bruto na cotação mundial. Todavia, é perceptível que a estabilidade foi conquistada por meio da manutenção de níveis elevados dos preços dos combustíveis.

A redução do preço do petróleo não foi repassada para o consumidor final. Ao invés disto, os governos dos países consumidores, por intermédio da tributação, se apropriaram de uma renda antes apropriada pelos Estados produtores. Portanto, a política dos países europeus ocasionou duas mudanças importantes no mercado petrolífero. A primeira foi a transferência da renda descrita anteriormente. A segunda foi a criação de um instrumento de controle dos preços, pouco dependente da variação do preço do petróleo, tornado possível pela grande margem que passou a existir, entre o custo do derivado e o preço deste no mercado interno. Assim, os governos puderam diminuir o imposto especial, em períodos de preços altos, elevando este mesmo tributo, em períodos de preços baixos, criando um colchão capaz de amortecer o impacto da variação do preço do petróleo nas economias nacionais (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO; FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS, 2007, p. 99).

Por fim, grifamos que na atualidade, mesmo o Brasil ainda possuindo uma carga tributária elevada, no que se refere às atividades que compõem o preço dos derivados no país, assistimos, entre o período de 2007 e 2012, um tênue processo de equilíbrio entre encargos governamentais, custos de realização do refino, e gastos e margens de distribuição e revenda. Conforme exposto pela Petrobras, mediante análise referente ao mês de novembro de 2012, o preço da gasolina no Brasil é composto por:



Figura 7 – Composição do Preço da Gasolina no Brasil⁴¹. Fonte: (PETROBRAS).

⁴¹ Extraído de: <http://www.petrobras.com.br/pt/produtos/composicao-de-precos/>. Acesso em: 02/11/2012.

Conforme exposto pela figura acima, atualmente o custo de realização do refino elevou, de 30% da composição do preço no ano de 2007 para 36% em 2012 (fator que pode ser explicado pela elevação do preço do óleo bruto na cotação mundial do barril). Em contrapartida, a arrecadação de ICMS, que consistia em 33% em 2007, passou a ser da ordem de 28% em 2012; e a arrecadação do CIDE, desde 2012, incide com valor igual a zero, enquanto o recolhimento de PIS/PASEP e CONFINS foi de 0,8% naquele ano (em 2007, o CIDE, PIS/PASEP e CONFINS somavam 17%). Já com relação ao custo do etanol na gasolina (compunha 20% da gasolina comum em 2012, com previsão de aumento para 25% em 2013), bem como os valores atribuídos para a distribuição e revenda, assistimos a um aumento, de 7% para 10%, e de 13% para 18%, respectivamente. Dessa forma, evidenciamos um maior equilíbrio entre os valores de cada segmento, mediante redução de arrecadação tributária: Fator que se traduziu como medida governamental amortecedora da elevação do preço interno do derivado⁴².

Se a referida medida praticada foi inspirada nas políticas europeias (de estabilidade de preços de derivados por meio de manutenção de níveis de preços elevados), ou se significa uma nova postura governamental com relação à sua arrecadação, esse é um fenômeno que só poderemos avaliar no decorrer dos anos seguintes, com base em comparativos entre as oscilações do preço do óleo bruto na cotação mundial e as variações da tributação nacional restante.

Todavia, cabe-nos aqui uma reflexão: Existe uma grande diferença entre recolhimento de capital na produção e extração de petróleo, e tributação arrecadada para a produção e comercialização de derivados. Pois no caso da primeira, o preço do barril do petróleo é cotado mundialmente (independente das participações governamentais brasileiras), enquanto que na segunda os encargos governamentais são repassados ao consumidor ao interferirem na elevação interna dos preços de derivados. Assim, as participações governamentais referentes à produção de óleo bruto onera o investidor petrolífero (que ainda assim retém margem de lucro acentuada), enquanto que a tributação na produção, transporte e comercialização de derivados recai sobre a população brasileira: situação que se expressa em redução do poder aquisitivo da mesma e, portanto, prejudica a economia nacional como um todo.

Desse modo, concluímos que futuras análises devam ser realizadas com relação ao atual quadro normativo brasileiro de arrecadação tributária referente ao setor petrolífero, com

⁴² Ao zerar o CIDE em 2012, o Brasil ficou suscetível às oscilações de preços de derivados no mercado mundial. Como exemplo, podemos citar a elevação do preço da gasolina no início do ano de 2013.

vistas à possibilidade de redução ou realocação da tributação destinada ao preço final dos combustíveis em território nacional, de maneira a proporcionar à população brasileira o usufruto das conquistas do setor petrolífero nacional.

CONCLUSÃO

Ao longo desta dissertação, analisamos o processo de quebra do monopólio do setor petrolífero nacional, a construção do atual modelo de regulação para suas atividades, e, finalmente, a realidade política e econômica em vigência para o setor em questão. Em paralelo, avaliamos que a quebra do monopólio petrolífero brasileiro trouxe a possibilidade de atração de capital externo para o setor. Isso, grosso modo, se deu sob a forma de arrecadação de participações governamentais provenientes dos novos investidores privados do ramo.

Com relação aos investimentos privados diretos, atraídos desde 1997 pelo Governo Federal, entendemos que de um modo geral eles podem ser caracterizados como tímidos, mesmo tendo o governo do Brasil adotado medidas com vistas ao atendimento, mesmo que parcial, das demandas dos gestores dos capitais externos investidos no país. Por vezes, o atendimento das demandas dos investidores capitalistas pelo governo conflitou com os interesses da estatal brasileira. No desenrolar do trabalho colhemos informações sobre a participação privada, nacional ou internacional, apresentadas em tabelas, gráficos e análises econômicas, e a partir dessas informações interpretamos que as “empresas entrantes” possuíram papel importante, porém quando associadas à Petrobras. Assim, o exame de nossos dados apontam os investidores privados (tanto nacionais quanto estrangeiros) como agentes antes participativos do que concorrentes diretos da estatal brasileira.

Ao analisarmos o histórico da Petrobras, evidenciamos que o progresso tecnológico disposto ao setor petrolífero nacional foi, em grande medida, beneficiado por pesados investimentos estatais, que geraram frutos para o contexto posterior, quando o monopólio foi rompido. Com a inserção dos investidores privados nas atividades petrolíferas nacionais, sublinhamos que o potencial investidor da Petrobras pôde ser ampliado à medida que a formação de parcerias ocorreu, contudo, o processo foi acompanhado por possíveis restrições ao bom funcionamento da estatal, das quais destacamos o limite de atuação como operadora (imposto pela 5ª rodada de licitações), bem como a exigência de repasse de informações estratégicas e infraestrutura da Petrobras aos seus parceiros. Salientamos também que investimentos diretos privados com poder de proporcionar progresso tecnológico em território nacional se constituíram, ao longo do período analisado, como escassos, e, atualmente, só se tornou significativo por meio de imposição governamental (obrigatoriedade de conteúdo local) – fato que nos leva a refletir sobre a validade do receituário neoliberal adotado no Brasil durante os anos 1990.

O contexto internacional baseado em relações de interdependência cada vez mais complexas, tanto no campo político quanto econômico, não autorizam juízos de que o país deva se portar como uma economia fechada. Muitos são os defensores dos benefícios que a associação entre empreendimento público e privado pode fornecer ao país. No entanto, tendo em vista que o papel da Petrobras foi, e ainda é, decisivo para o progresso e desenvolvimento do setor petrolífero nacional, entendemos que a participação privada deve ocorrer sob um rígido controle estatal que defenda os interesses nacionais. Uma década e meia após a quebra do monopólio estatal da exploração e produção de petróleo no país, os investimentos privados continuam tímidos e muitas vezes a reboque da estatal brasileira. Esse, entre outros fatos, corrobora uma visão crítica sobre os processos de privatizações ocorridos no país durante a década de 1990, bem como sobre o novo modelo de regulação nacional em consonância com os preceitos neoliberais. Nesse sentido, a análise do tema leva a concluir que, no futuro próximo, haveria ganhos ao país, no campo das atividades do setor petrolífero, por intermédio de uma forte atuação estatal. A concorrência com o setor privado sem o constrangimento da Petrobras certamente fortalecerá o setor petrolífero nacional. Esses procedimentos teriam por objetivo principalmente a garantia da atuação da estatal brasileira na exploração e produção de petróleo nas reservas do Pré-sal, que, em conformidade com investimentos estatais no setor do refino, podem trazer ao setor petrolífero nacional grande progresso e alavancar o seu potencial gerador de riquezas e de transformação social. Desse modo, o setor petrolífero pode contribuir pra fortalecer o país no contexto atual da economia mundial. Nesse cenário, é de fundamental importância a criação de mecanismos para a recepção e investimento dos lucros obtidos pela exploração do setor de forma a garantir que eles sejam destinados ao desenvolvimento interno do país tanto em termos de curta duração quanto para o período pós-petróleo.

Por fim, ao analisarmos as medidas governamentais ocorridas, principalmente, após o ano de 2003, entendemos que, em confluência com a mudança de presidência no Brasil, ocorreu também uma mudança de diretrizes governamentais, que optaram por fomentar medidas de amparo à indústria local em contraposição aos programas neoliberais que ocorreram durante a década de 1990. Todavia, vale mencionar que, no mesmo contexto em que as iniciativas analisadas ocorreram (fomento à capacitação e ampliação da indústria nacional fornecedora de bens e serviços para o setor petrolífero via obrigatoriedade de conteúdo local), medidas favoráveis à constituição de parcerias entre agentes privados e Petrobras (que por vezes conflitaram com os interesses e progresso da estatal) foram ampliadas durante a vigência do Partido dos Trabalhadores (PT). Diante do fato, devemos

concluir que tais mecanismos em favor dos interesses do investimento privado resultaram de políticas do agente regulador do setor petrolífero nacional. Sublinhamos que como a Agência Reguladora possui autonomia financeira e em seus processos decisórios, as suas determinações, pautadas na defesa da livre concorrência (conforme exposto no Art. 3º/ tópico IV, do capítulo I/ anexo I, do Decreto nº 2.455, de 14 de janeiro de 1998, que implantou a ANP) não exprimem necessariamente o posicionamento e as pretensões do Poder Executivo.

Assim, entendemos que após o ano de 2003, o Governo Federal apresentou novo direcionamento com relação às políticas relacionadas ao setor petrolífero. As diretrizes governamentais caracterizaram-se pela defesa do crescimento da indústria nacional de uma forma geral, e de modo particular, no que se refere ao petróleo, foram adotadas medidas visando ao fortalecimento da estatal do setor (medidas protecionistas com relação ao Pré-sal) e ao mesmo tempo do conjunto do setor industrial de alguma forma associado ao ramo. Nesse sentido podem ser observadas as medidas com vistas à construção de plataformas e navios no país, bem como os frutos colhidos pela indústria nacional, provenientes da exigência de conteúdo local. Contudo, avaliamos que, para melhor desempenho, ainda deve ser buscada uma maior concordância entre a arbitragem do agente regulador e os empreendimentos da União.

REFERÊNCIAS:

ALMEIDA, Edmar de; JR, Helder Queiroz Pinto. L'Évolution du Cadre Institutionnel des Industries Brésiliennes de L'Énergie, *Revue de l'Énergie*, n° 592, 2009.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. O Brasil e as relações internacionais no pós-Guerra Fria. In: LADWIG, Nilzo Ivo; COSTA, Rogério Santos (Org.). **Vinte anos após a queda do muro de Berlim: um debate interdisciplinar**. Palhoça - SC: Editora da Unisul, 2009. Disponível em: <http://www.pralmeida.org/05DocsPRA/2018GuerraFriaBrasilBook.pdf>. Acesso em: 07 maio 2012.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir & GENTILI, Pablo (orgs.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 09-23.

ARENDDT, Hannah. O conceito de história – antigo e moderno. In: ARENDT, Hannah. **Entre o passado e o futuro**. São Paulo: Perspectiva, 2009. p. 69-126.

BARBOSA, Alessandra da Silva. **A flexibilização do monopólio no setor de petróleo e gás do Brasil: uma análise dos efeitos sobre a competitividade de mercado de 1997 a 2002**. São Leopoldo: (PPGE-UNISINOS), 2011. Disponível em: http://www.apec.unesc.net/IV_EEC/sesoes_tematicas/Economia%20industrial,%20ci%EAncia,%20tecnologia%20e%20inova%E7%E3o/A%20flexibiliza%E7%E3o%20do%20monop%F3lio%20no%20setor%20de%20petr%F3leo%20e%20g%E1s%20do%20Brasil%20uma%20an%Elise%20dos%20efeitos%20sobre%20a%20competitividade%20de%20mercado.pdf, Acesso em: 20 nov 2012.

BÊDARIDA, François. Tempo presente e presença da história. In: AMARO, Janaína; FERREIRA, Marieta de Moraes. **Usos & abusos da história oral**. Rio de Janeiro: FGV, 2001. p. 219-229.

BERTONHA, João Fábio. **Geopolítica, defesa e desenvolvimento: A primeira década do século XXI na América Latina e no mundo**. Maringá, Eduem, 2011.

BLOCH, Marc. **Apologia da história ou o ofício de historiar**. Rio de Janeiro: Ed. Jorge Zahar, 2001.

BOITO JUNIOR. Armando. **Política neoliberal e sindicalismo no Brasil**. São Paulo: Ed. Xamã, 1999.

BONENTE, Bianca Imbiriba. Fundo Monetário Internacional. In: KOCHER, Bernardo (Org.). **Globalização: atores, ideias e instituições**. Rio de Janeiro: Mauad X: Contra Capa, 2011. p. 135-137.

CAMPOS, Adriana Fiorotti. **A reestruturação da indústria de petróleo sul americana nos anos 90**. Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: <http://www.ppe.ufrj.br/ppes/production/tesis/afiorotti.pdf>, Acesso em: 23 ago 2012.

CARDOSO, Fernando Henrique. Um mundo Surpreendente. In: BARROS, Octávio de; GIAMBIAGI, Fábio. **O Brasil globalizado: o Brasil em um mundo surpreendente**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. p. 3-62.

COHN, Gabriel. **Petróleo e Nacionalismo**. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1968.

CORRÊA, Hugo Figueira. Banco Mundial. In: KOCHER, Bernardo (Org.). **Globalização: atores, ideias e instituições**. Rio de Janeiro: Mauad X: Contra Capa, 2011, p. 39-41.

COSTA, Armando João Dalla; SANTOS, Elson Rodrigo de Souza. **As jazidas petrolíferas do Pré-sal: marco regulatório, exploração e papel da Petrobras**. Curitiba: NUPEM, 2009. Disponível em: http://www.economiaetecnologia.ufpr.br/textos_discussao/texto_para_discussao_ano_2009_texto_14.pdf, Acesso em: 13 nov 2012.

CHOMSKY, Noam. **Novas e velhas ordens mundiais**. São Paulo: Scritta, 1996. p. 14.

DEVOTO, Fernando J. ; FAUSTO, Boris. **Brasil e Argentina: um ensaio de história comparada (1850-2002)**. São Paulo: Ed. 34, 2004.

FAUSTO, Boris. **História concisa do Brasil**. São Paulo: Edusp, 2006.

FIORI, José Luís. Globalização e governabilidade democrática. Rio de Janeiro: **PHYSIS: Rev. Saúde Coletiva**, 1997, p. 137-161. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/physis/v7n1/08.pdf>. Acesso em: 01 maio 2012.

HOBSBAWM, Eric J. Adeus a Tudo Aquilo. In: BLACKBURN, Robin (Org.). **Depois da Queda: o fracasso do comunismo e o futuro do socialismo**. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1992a, p. 93-106.

HOBSBAWM, Eric J. Renascendo das Cinzas. In: BLACKBURN, Robin (Org.). **Depois da Queda: o fracasso do comunismo e o futuro do socialismo**. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1992b, p. 255-270.

HOBSBAWM, Eric J. **Era dos Extremos: o breve século XX: 1914-1991**/ Eric Hobsbawm; tradução Marcos Santarrita; revisão técnica Maria Célia Paoli. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOBSBAWM, Eric J. A história de baixo para cima. In: HOBSBAWM, Eric J. **Sobre História**. São Paulo: Companhia das Letras, 1998^a. p. 216-231.

HOBSBAWM, Eric J. O presente como história. In: HOBSBAWM, Eric J. **Sobre História**. São Paulo: Companhia das Letras, 1998^b. p. 245-254.

JAMESON, Frederic. Conversas sobre a nova ordem mundial. In: BLACKBURN, Robin (Org.). **Depois da Queda: o fracasso do comunismo e o futuro do socialismo**. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1992. p. 216-234.

LAPIP, Michel Vieira; JACOB, Rodrigo Cunha Martins. **A reforma do setor petrolífero brasileiro: um estudo de caso da Petrobras**. [s.l.:s.n].

MAGALHÃES, José Luiz Quadros. Agências reguladoras: a inconstitucional usurpação da política democrática pela ditadura da técnica. **Revista Artigo**, 2004. Disponível em: <http://jus.com.br/revista/texto/5678/agencias-reguladoras>, Acesso em 08 jan 2013.

MAMIGONIAN, Arnen. **América Latina**. In: KOCHER, Bernardo (Org.). **Globalização: atores, ideias e instituições**. Rio de Janeiro: Mauad X: Contra Capa, 2011. p. 23-26.

MARTINS, Carlos Eduardo. **Globalização, dependência e neoliberalismo na América Latina**. São Paulo: Boitempo, 2011.

MARTINS, Marcos Lobato. Eric Hobsbawm. In: LOPES, Marcos Antônio; MUNHOZ, Sidnei J. **Historiadores de nosso tempo**. São Paulo: Alameda, 2010. p.71-92.

MATOSO, Rafael Silva. **Leilões de blocos exploratórios de petróleo e gás no Brasil: estudo do papel da Petrobras**. Dissertação (mestrado) - Rio de Janeiro: IBMEC, 2009. Disponível em: http://www.ibmecrj.br/sub/RJ/files/dissert_mestrado/ECO/ECO_rafaelmatoso_dez09.pdf, Acesso em: 25 jul 2012.

MATHIAS, Melissa Cristina Pinto Pires; CECCHI, José Cesário, **Marco regulatorio de la industria del gas natural em Brasil: evolución reciente y nueva legislación**. [s.l.:s.n].

MELO, Marcus André. A política da ação regulatória: responsabilização, credibilidade e delegação. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 116, 46, 2001, p. 55-68. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v116n46/a03v11646.pdf>. Acesso em: 21 jun 2012.

MIELNIK, Otavio. **O mercado do petróleo: oferta, refino e preço**. Rio de Janeiro: FGV Projetos, n. 15, ano 05, 2012. Disponível em: <http://fgvprojetos.fgv.br/publicacoes/o-mercado-do-petroleo-oferta-refino-e-preco>, Acesso em: 01 out 2012.

MÜLLER, Ricardo Gaspar; MUNHOZ, Sidnei J. Edward Palmer Thompson. In: LOPES, Marcos Antônio; MUNHOZ, Sidnei J. **Historiadores de nosso tempo**. São Paulo: Alameda, 2010. p. 31-52.

MUNHOZ, Sidnei. Guerra Fria: um debate interpretativo. In: SILVA, Francisco Carlos Teixeira (Org.). **O século sombrio: uma história geral do século XX**. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2004a. p. 261-281.

MUNHOZ, Sidnei. Marshall (plano). In: SILVA, Francisco Carlos Teixeira (Org.). **Enciclopédia de guerras e revoluções do século XX: as grandes transformações do mundo contemporâneo**. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2004b. p. 545-547.

OLIVEIRA, Geraldo de Beauclair. Banco Central. In: KOCHER, Bernardo (Org.). **Globalização: atores, ideias e instituições**. Rio de Janeiro: Mauad X: Contra Capa, 2011. p. 36-38.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social**. Minas Gerais: CEPEAD-UFMG/ RAE-DEBATE, Vol. 45, Nº1, 2005. Disponível em:

http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=6&sqi=2&ved=0CEoQFjAF&url=http%3A%2F%2Fwww.uece.br%2Fcev%2Findex.php%2Farquivos%2Fdoc_download%2F66-texto2&ei=7j6_UJSSPIqo8QTi8YC4DA&usg=AFQjCNEopN0kfhCVZHe7SLHYmkcU0bosEw&cad=rja, Acesso em: 03 dez 2012.

POSTALI, Fernando Antonio Slaibe. **Renda mineral, divisão de riscos e benefícios governamentais na exploração de petróleo no Brasil**. Rio de Janeiro: BNDES, 2002a.

POSTALI, Fernando Antonio Slaibe. Relações entre governo e investidores na indústria de petróleo no Brasil: algumas considerações. Rio de Janeiro: **REVISTA DO BNDES**, v. 9, n. 17, p. 221-236, 2002b. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev1708.pdf, Acesso em: 26 jul 2012.

RIBEIRO, José Augusto. **A Era Vargas. 1882-1950: o primeiro Governo Vargas**. Rio de Janeiro: Casa Jorge Editorial. 2001. v.1

SATHER, Márcio Werner Lima; TOLMASQUIM, Maurício Tiomno. A formação de preços dos derivados de petróleo no Brasil. Brasília: Sociedade Brasileira do Planejamento Energético / **Revista Brasileira de Energia**, v. 8 | n. 1, 2001. Disponível em: www.sbpe.org.br/socios/download.php?id=143, Acesso em: 23 ago 2012.

SKIDMORE, Thomas. **Brasil: de Getúlio a Castelo**. Rio de Janeiro: ED. Paz e Terra, 1976.

THOMPSON, E. P. **A miséria da teoria ou um planetário de erros: uma crítica ao pensamento de Althusser**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar ed, 1981.

THOMPSON, E. P. Os fins da Guerra Fria: uma resposta. In: BLACKBURN, Robin (Org.). **Depois da Queda: O Fracasso do Comunismo e o Futuro do Socialismo**. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1992. p. 73-85.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. Os porquês da desordem mundial. Mestres explicam a globalização. In: SADER, Emir (Org.). **O descompasso entre as nações**. Rio de Janeiro: RECORD, 2004.

FONTES:

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO. **Contrato de concessão para exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural**. Brasília, DF: ANP, 2010. Disponível em: http://www.brazil-rouds.gov.br/arquivos/audiencia_publica/Minuta_Contrato_Concessao_Futuras_Rodadas.pdf, Acesso em: 23 nov 2012.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO. **Coleção de bolso Agências Reguladoras**. Brasília, DF: ANP, 2012. Disponível em: <http://www.multieditoras.com.br/produto/PDF/700732.pdf>, Acesso em: 17 jul 2012.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO. **Resumo das rodadas realizadas**: Tabela de Resultados por Empresas. Brasília, DF: ANP, 2012. Disponível em: http://www.brasil-rounds.gov.br/portugues/resumo_geral.asp#, Acesso em: 17 jul 2012.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO. **Rodada Zero**. Brasília, DF: ANP, 1998. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/?id=2649>, Acesso em: 17 jul 2012.

BIELSCHOWSKY, Ricardo, coord. **Investimento e reformas no Brasil. Indústria e infraestrutura nos anos 1990**. Brasília, DF: IPEA/Cepal. Escritório no Brasil, 2002. <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/4/11754/investimentoereformasnobrasil.pdf>, Acesso em: 19 set 2010.

BNDES. **Relatório III – Desenvolvimento da Cadeia Produtiva de Petróleo e Gás e Investimentos em E&P**. São Paulo: BNDES, 2009. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresas/pesquisa/chamada1/Relat_III.pdf, Acesso em: 23 nov 2012.

BRASIL. Câmara da Reforma do Estado da Presidência da República. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília, DF, 1995.

BRASIL. **Constituição Federal**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <http://www3.dataprev.gov.br/SISLEX/paginas/22/Consti.htm>, Acesso em: 13 jul 2012.

BRASIL. **Decreto nº 4.543**, Brasília, DF, 2004. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/legislacao/decretos/2002/dec4543.htm>, Acesso em: 07 nov 2012.

BRASIL. **Decreto nº 4.925**, Brasília, DF, 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4925.htm, Acesso em: 07 nov 2012.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº. 9/95**. Brasília, DF, 1995. Disponível em: <http://www3.dataprev.gov.br/SISLEX/paginas/30/1995/9.htm>, Acesso em: 13 jul 2012.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº. 49**. Brasília, DF, 2006. Disponível em: <http://www3.dataprev.gov.br/SISLEX/paginas/30/2006/49.htm>, Acesso em: 13 jul 2012.

BRASIL. **Lei nº. 9478**. Brasília, DF, 1997. Disponível em: [http://nxt.anp.gov.br/NXT/gateway.dll/leg/leis/1997/lei%209.478%20-%201997.xml?f=templates\\$fn=document-frame.htm\\$3.0\\$g=\\$x=\\$nc=1743](http://nxt.anp.gov.br/NXT/gateway.dll/leg/leis/1997/lei%209.478%20-%201997.xml?f=templates$fn=document-frame.htm$3.0$g=$x=$nc=1743), Acesso em: 13 jul 2012.

BRASIL. **Lei nº 10.973**, Brasília, DF, 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.973.htm, Acesso em: 07 nov 2012.

BRASIL. **Lei nº 11.196**, Brasília, DF, 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111196.htm, Acesso em: 07 nov 2012.

BRASIL. **Lei nº 11.540**, Brasília, DF, 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2007-2010/2007/Lei/L11540.htm, Acesso em: 07 nov 2012.

COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. A dinâmica institucional da reforma do Estado: um balanço do período FHC. In: ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita (Org.). **O Estado numa era de reformas**: os anos FHC - parte 2. Brasília, DF: MP, SEGES, 2002, p. 09-56. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/PMPEF/publicacoes/manuais_doc/081016_PUB_ManDoc_estado2.pdf. Acesso em: 01 maio 2012.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. Desafios rumo à construção de uma nova legislação para a indústria de petróleo e gás natural no Brasil. **Estudos e Pesquisas**. nº 48, 2009. Disponível em: http://www.fup.org.br/downloads/presal_dieese_out2009.pdf, Acesso em: 17 jul 2012.

GALANTE. P-51: US\$ 1 bilhão em investimentos na primeira plataforma 100% brasileira. **Poder Naval**: a informação naval comentada e discutida. 15 out 2008. Disponível em: <http://www.naval.com.br/blog/2008/10/15/p-51-us-1-bilhao-em-investimentos-na-primeira-plataforma-100-brasileira/#ixzz2IGkmyGrg>, Acesso em: 08 jan 2013.

INFORME INFRA-ESTRUTURA. O que mudou na indústria de petróleo. Brasília, DF: BNDES, **Informe Infra-Estrutura**, nº 29, 1998. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/infra/g7129.pdf, Acesso em: 20 ago 2010.

INFORME INFRA-ESTRUTURA. Os novos agentes na exploração e produção de petróleo no Brasil. Brasília, DF: BNDES, **Informe Infra-Estrutura**, nº 49, 2000. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/infra/g7149.pdf, Acesso em: 20 ago 2010.

INFORME INFRA-ESTRUTURA. Petróleo, reservas, produção e consumo. Brasília, DF: BNDES, **Informe Infra-Estrutura** nº21, 1998. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/infra/g7121.pdf, Acesso em: 20 ago 2010.

MATTOS, Cesar. Licitações da ANP, Petrobras e a “maldição do vencedor”. In: SALGADO, Helena; MOTTA, Ronaldo Seroa (Ed.). **Marcos regulatórios no Brasil**: incentivos ao investimento e governança regulatória. Rio de Janeiro: IPEA, 2008.

MELO, Marcus André. As agências regulatórias: gênese, desenho institucional e governança. In: ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita (Org.). **O Estado numa era de reformas**: os anos FHC - parte 2. Brasília, DF: MP, SEGES, 2002, Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/PMPEF/publicacoes/manuais_doc/081016_PUB_ManDoc_estado2.pdf. Acesso em: 01 maio 2012.

MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. **Boletim de exploração e produção de petróleo e gás**. Brasília, DF, n.4: MME/SPG/DEPG, 2011. Disponível em: http://sys2.sbgf.org.br/portal/images/stories/Boletim/boletim_n04_DEPG_final_verso_leitura_na_tela.pdf, Acesso em: 17 jul 2012.

ORGANIZAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA DO PETRÓLEO. **Desafios e oportunidades discutidos na FIEB**, 2012. Disponível em: <http://www.onip.org.br/destaqueonip/eventos/desafios-e-oportunidades-discutidos-na-fieb/>, Acesso em 26 nov 2012.

PEREIRA, Altamirano Nunes. O petróleo no Brasil. Rio de Janeiro: **Revista Cultura Política**, n.53, 1945. p. 9-23.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A Reforma do estado dos anos 90**: lógica e mecanismos de controle. Brasília, DF: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997, 58 p. (Cadernos MARE da reforma do estado; v. 1). Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/publicacao/seges/PUB_Seges_Mare_caderno01.PDF, Acesso em: 12 maio 2012.

PORTAL BRASIL. **Valor econômico da descoberta**. Brasília, DF: Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom), S/D. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/sobre/economia/energia/pre-sal/valor-economico-da-descoberta>, Acesso em: 12 jan 2013.

PRATES, Claudia Trintade; COSTA, Ricardo Cunha; PASTORIZA, Florinda Antelo. **Setor de petróleo e gás natural**: perfil dos investimentos. Rio de Janeiro: BNDES Setorial, n. 22, p. 3-28, 2005. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/bnset/set2201.pdf, Acesso em: 26 jul 2012.

REVISTA TN PETRÓLEO. **Petrobras recebe primeiro guindaste offshore com conteúdo local**. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <http://tnpetroleo.com.br/noticia/petrobras-recebe-primeiro-guindaste-offshore-com-conteudo-local/>, Acesso em: 25 nov 12.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **O Controle Externo das Agências Reguladoras**: questões relevantes sobre o setor elétrico e de petróleo e gás natural. Brasília, DF: TCU, SEFID, 2003.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Concessão de blocos exploratórios de petróleo e gás natural**. Brasília, DF: TCU, 2ª Secretaria de Fiscalização de Desestatização e Regulação, 2011. Disponível em: http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/regulacao/Petroleo%20e%20G%C3%A1s_Concess%C3%A3o%20de%20blocos_web.pdf, Acesso em: 17 jul 2012.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO; FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. **Projeto de Aperfeiçoamento do Controle Externo da Regulação do Tribunal de Contas da União – Relatório dos estudos para fiscalização da regulação econômico-financeira do setor de refino da indústria do petróleo – Produto 3**. Brasília, DF: SEFID, 2007. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2054562.PDF>, Acesso em: 20 nov 2012.

VASCONCELOS, Adalberto Santos. O Tribunal de Contas da União e o controle externo das Agências. In: SALGADO, Lucia Helena; MOTTA, Ronaldo Seroa (ed.). **Marcos regulatórios no Brasil: incentivos ao investimento e governança regulatória**. Rio de Janeiro: IPEA, 2008.