

Universidade Estadual de Campinas
Instituto de Economia



129000682



IE

TCC/UNICAMP R147p



**PETROBRÁS:
Uma Análise Sobre o Debate
Manutenção/Flexibilização do Monopólio**

Helder Augusto Ramos

Monografia de Graduação apresentada
ao Instituto de Economia da Universidade
Estadual de Campinas, sob orientação do
Prof. Dr. Sérgio Roberto Rios do Prado

Campinas, dezembro de 1996

TCC/UNICAMP
R147p
IE/682

CEDOC/IE

Agradeço ao Prof. Dr. Sérgio Roberto Rios do Prado pelo cuidado, atenção e rigor de sua orientação na elaboração e avaliação deste trabalho.

À Cíntia, pelo companheirismo e por agüentar meus momentos de mau humor...

À colega Marina Bellini e a Margret Althuon, do IESP/FUNDAP, pelo fornecimento de valioso material bibliográfico.

Ao meu avô Martinho Mançano, pela força que vem lá de cima.

ÍNDICE

CAPÍTULO 1:

A ATUALIDADE COMO INTRODUÇÃO.....01

1.1. Algumas Palavras Sobre Esta Monografia.....02

1.2. Os Passos da Abertura.....05

CAPÍTULO 2:

OS CONDICIONANTES DO DEBATE.....12

2.1. Um Panorama Global.....15

2.1.1. O começo e o domínio das "Sete Irmãs".....16

2.1.2. A ascensão das estatais.....20

2.1.3. A era dos gigantes.....27

2.2. O Caso do Brasil.....31

2.2.1. O período 1864-1938.....31

2.2.2. A atuação do CNP: 1938-1953.....33

2.2.3. O monopólio e a atuação da Petrobrás.....39

2.3. Sintetizando.....49

CAPÍTULO 3:

OS ARGUMENTOS E OS AGENTES.....51

3.1. Os Argumentos de Cunho Ideológico.....53

3.1.1. O papel do Estado.....53

3.1.2. Soberania e segurança nacional.....54

3.1.3. Concorrência x monopólio.....	57
3.2. A Argumentação no Nível Microeconômico.....	59
3.2.1. Política tarifária e estrutura de custos.....	60
3.2.2. Escassez do bem ou serviço.....	63
3.2.3. Competitividade e regime de produção.....	65
3.2.4. Risco dos investimentos.....	69
3.2.5. Escala de produção e autonomia da empresa.....	70
3.2.6. Corporativismo.....	73
3.3. A Argumentação no Nível Macroeconômico.....	75
3.3.1. Regulação de Tarifas Públicas.....	75
3.3.2. Subsídio cruzado.....	76
3.3.3. Pesquisa e desenvolvimento.....	77
3.3.4. Transações com o exterior.....	79
3.3.5. Déficit público.....	81
3.4. Os Agentes e Seus Interesses.....	83
 CAPÍTULO 4	
CONCLUSÕES E CENÁRIOS.....	86
4.1. As Conclusões.....	87
4.2. Possíveis Cenários.....	95
 BIBLIOGRAFIA.....	101
 ADENDO: Proposta de Regulamentação do MME.....	105

1

A Atualidade como Introdução

A definição do tema deste trabalho ocorreu no mês de março de 1995. Não foi difícil chegar a ele; na verdade, desde o fracassado processo de Revisão Constitucional de 1994 o assunto “quebra do monopólio da Petrobrás” chamara minha atenção, não só devido à articulação com aspectos mais gerais (como a crise fiscal do Estado brasileiro e a globalização da economia), mas pelos argumentos utilizados para justificar a abertura. A maior parte destes argumentos me pareceu colocada de forma maniqueísta, colocando o setor produtivo estatal como um dos principais responsáveis pelo desequilíbrio das contas públicas. Da mesma forma, o processo de privatizações, estabelecido a partir do governo de Fernando Collor de Mello, era apresentado como panacéia para os problemas econômicos brasileiros, como se a simples transferência de ativos para a iniciativa privada fosse capaz de sanear as finanças públicas e recuperar a capacidade de investimento e a competitividade de diversas empresas estatais.

Frente ao movimento de redefinição das fronteiras e articulações entre Estado e mercado, ressurgiu a idéia de que existe um antagonismo entre esses dois pólos; em nossa opinião, essa é uma idéia equivocada, visto que o Estado brasileiro é capitalista. Ao deter a propriedade direta de ativos produtivos, este Estado procura em última instância garantir as condições gerais de reprodução do capital.

A privatização, colocada num sentido mais específico, busca eliminar um dos pólos do conflito (o Estado), por acreditar que sua atuação foi ineficiente e prejudicial à economia, recolocando o outro pólo (o mercado) na posição de agente ótimo na alocação de recursos.

A intenção ao analisar o debate envolvendo a Petrobrás era tomá-lo como parte de uma discussão maior, na qual tenderá a se definir uma nova forma de relacionamento do Estado com os diversos agentes econômicos. Porém, é evidente que o caso da Petrobrás apresenta certas peculiaridades que tornam a discussão diferenciada em relação ao setor elétrico ou à siderurgia, por exemplo. Especificamente, nos pareceu que o argumento de que a empresa era ineficiente e incapaz de dar prosseguimento ao seu programa de investimentos requeria certas qualificações; seria necessário avaliar criticamente os condicionantes deste quadro de dificuldades e estabelecer até que ponto a abertura se justificaria em termos econômicos, ou se as considerações políticas é que teriam falado mais alto na definição do processo de abertura.

1.1. Algumas Palavras Sobre Esta Monografia

A importância do setor petróleo, seu peso e seu papel dentro da economia brasileira, como fornecedor de insumos essenciais, comprador de bens de capital e fomentador do desenvolvimento de vários setores industriais,¹ é a principal justificativa deste estudo. Nosso trabalho se propõe a analisar o debate manutenção/abertura do monopólio, procurando responder à seguinte questão: até que ponto a abertura do

¹ Mais de 80% das compras da Petrobrás são realizadas no mercado interno.

setor petrolífero no Brasil se constituiria numa necessidade inadiável, como apregoado pelos críticos do monopólio?

O tema em estudo é desenvolvido nos capítulos seguintes a partir de três hipóteses de trabalho:

A) A dinâmica da abertura do setor é dada por dois movimentos superpostos: no plano externo, destaca-se a busca, pelas grandes companhias internacionais, de reservas situadas fora do âmbito da OPEP, detentora de 80% do petróleo mundial. Procuramos aqui tratar do condicionante mais específico da abertura no setor, fugindo do "lugar-comum" que se tornou falar da "globalização", empregada muitas vezes em termos puramente ideológicos.

No plano interno, a deterioração da capacidade de investir da Petrobrás, principal justificativa para a abertura, é mostrada como decorrente de uma forma equivocada de articulação empresa/Estado. A Petrobrás foi submetida a uma "instrumentalização perversa", tendo os reajustes de seus derivados situados sistematicamente abaixo dos níveis de inflação, para fins de política anti-inflacionária e/ou para aumentar a rentabilidade de setores privados da economia;

B) As especificidades do setor no Brasil (porte do mercado interno, grau de verticalização da indústria, desenvolvimento de tecnologia de exploração...) invalidam a comparação com outros países, freqüentemente citados como "exemplos";

C) A abertura do monopólio como meio de alcançar maior eficiência ou competitividade não é evidente; uma reformulação no relacionamento Estado-empresa possibilitaria ampliar a atuação e restabelecer os níveis de investimento da Petrobrás (o volume de recursos disponíveis para investimentos reduziu-se de US\$ 6,22 bilhões em 1982 para US\$ 2,16 bilhões em 1993), sem a necessidade de promover uma abertura em que a capacidade de coordenação do Estado brasileiro é altamente questionável.

No desenvolvimento do tema, temos em mente os seguintes objetivos:

- analisar a argumentação desenvolvida no debate abertura/manutenção do monopólio, nos planos ideológico, micro e macroeconômico;
- estabelecer até que ponto a abertura se justificaria ou não, com base em critérios econômicos;
- traçar cenários a curto e médio prazos para o setor petrolífero brasileiro, tendo em vista a regulamentação de abertura.

A metodologia empregada parte de uma análise empírica econômica e histórica, constando dos elementos seguintes:

- pesquisa bibliográfica básica, abordando a evolução do setor petrolífero em nível mundial e brasileiro, enfocando os contextos externo e interno em que se insere o debate abertura/manutenção do monopólio;

- delimitação e análise dos argumentos empregados pelos agentes envolvidos no debate, através de uma tipologia (BELLINI, 1994) que os classifica em 3 níveis, a saber:

- Ideológico, envolvendo questões como a soberania nacional, o papel do Estado na economia e os conceitos de concorrência x monopólio;
- Microeconômico, envolvendo política tarifária e estrutura de custos, escassez do petróleo, competitividade, risco dos investimentos, escala de produção, autonomia da empresa e corporativismo;
- Macroeconômico, tratando de assuntos como política econômica, déficit público, transações com o exterior, pesquisa e desenvolvimento e outros.

- coleta de dados em trabalhos especializados e junto a instituições de pesquisa (Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira, Relatórios IESP/Fundap, etc.), subsidiando a argumentação desenvolvida no item anterior;

- confrontação das hipóteses de trabalho com os resultados da coleta de argumentos e dados, fornecendo as bases para a elaboração de conclusões, rejeitando ou não as hipóteses inicialmente formuladas.

Esta monografia está dividida em 04 (quatro) capítulos, detalhados a seguir:

- Capítulo 1: neste capítulo introdutório, abordamos a problemática a ser desenvolvida (proposições básicas e hipóteses) e fazemos um resumo dos passos da Reforma Constitucional quanto à abertura do setor petróleo no Brasil e detalhamento da emenda aprovada (PEC nº 06) e do projeto de lei que regulamenta a abertura;
- Capítulo 2: trata dos condicionantes internos e externos do debate, mostrando como a discussão abertura/manutenção do monopólio se insere nos contextos da crescente busca de reservas de petróleo pelas multinacionais e da crise financeira e fiscal do Estado brasileiro, refletida em dificuldades enfrentadas por suas estatais. Mais que isto, o próprio papel anterior do Estado enquanto coordenador de uma industrialização tardia é colocado em xeque pela crítica neoliberal, fortemente articulada;
- Capítulo 3: contém o núcleo do projeto, apresentando uma tipologia dos diversos níveis de argumentação, isto é, ideológico, micro e macroeconômico, além de analisar os agentes envolvidos e seus interesses. Esses argumentos serão sempre avaliados criticamente à luz dos contextos aprofundados no capítulo 2.
- Capítulo 4: traz as conclusões obtidas a partir da análise dos argumentos e dados levantados no Capítulo 3. Além disso, trata dos possíveis cenários para o setor de petróleo no Brasil a curto e médio prazos, bem como de recomendações visando ganhos de eficiência na gestão da Petrobrás.

1.2. Os Passos da Abertura

Desde o monopólio, instituído em 1953, a Petrobrás passou por processos de integração horizontal e vertical (um estudo completo destes processos é feita no capítulo 2), ampliando seu escopo de atuação. A Constituição de 1988 aboliu os contratos de risco, que por 15 anos se constituiu na única exceção ao regime de monopólio, e colocou novamente nas mãos da empresa a responsabilidade completa pela condução do setor petróleo no país.

Assim, conforme o artigo 177 da Constituição Federal de 1988, se estabeleceu que o monopólio seria exercido integralmente pela Petrobrás aos níveis de pesquisa, lavra, refino, importação, exportação e transporte marítimo e dutoviário. Constitucionalmente, só seria permitida a participação de outras empresas (estatais ou privadas, brasileiras ou não) nos ramos de distribuição, revenda e petroquímica.²

Porém, tal condição não se manteve por muito tempo. A discussão do próximo capítulo mostra que a partir de meados da década de 80 a empresa passa a enfrentar crescente perda da capacidade de investir em novos projetos, devido principalmente à compressão tarifária, com reajustes dos preços dos derivados abaixo das taxas de inflação, e aos débitos do Tesouro nas contas álcool e petróleo importado. A situação se deterioraria durante o governo de Fernando Collor de Mello: além do aprofundamento do quadro anterior, o monopólio passou a ser incisivamente questionado, dentro de um discurso que privilegiava a abertura da economia e a "modernidade", curiosamente identificada com preceitos liberais de fins do século passado...

Foi o governo Collor que implantou de fato o processo de privatizações, timidamente ensaiado no governo precedente (José Sarney) através do PND (Programa Nacional de Desestatização). O programa moldava-se ao cenário internacional, marcado pelo chamado "consenso de Washington", que propunha a privatização como uma das formas de os países endividados efetuarem ajustes fiscais.

O PND levaria a cabo a privatização de estatais em áreas sem impedimentos constitucionais, caso da petroquímica, siderurgia e do setor de fertilizantes, num modelo descolado da burocracia estatal e marcado por restrições à participação do capital estrangeiro. Durante o governo Itamar Franco o programa prosseguiu,

² "Art. 177 - Constituem monopólio da União:

- 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 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."

" 1º O monopólio previsto neste artigo inclui os riscos e resultados decorrentes das atividades nele mencionadas, sendo vedada à União ceder ou conceder qualquer tipo de participação, em espécie ou em valor, na exploração de jazidas de petróleo ou gás natural, ressalvando o disposto no art. 20, .1º".

chegando-se ao ano de 1994 com os três setores nas mãos da iniciativa privada. O PND teve como resultado a privatização de 33 empresas, por um total de US\$ 10,5 bilhões.³

Finda essa etapa, porém, ocorreu um esgotamento da privatização das estatais da área livre de impedimentos legais. A passagem do restante do setor produtivo estatal brasileiro para a iniciativa privada exigiria um processo de revisão constitucional e legal que redefinisse as áreas de monopólio estatal (setores fechados, caso da Petrobrás) e as áreas de serviços públicos (setores restritos). E foi exatamente isso o que aconteceu.

Durante o processo de Revisão Constitucional e da campanha presidencial de 1994, o debate sobre o setor produtivo estatal (SPE) brasileiro voltou à tona. Na Revisão Constitucional foram apresentadas mais de 500 emendas sobre a desregulamentação dos monopólios da Petrobrás e da Telebrás. Apesar da apresentação e da discussão sobre as emendas, o processo revisional não logrou êxito, pois as mesmas não foram votadas.

A eleição de Fernando Henrique Cardoso mostrou que a maior parte do eleitorado, além de apoiar quase incondicionalmente o Plano Real, se identificava com seu programa de reformas que, da mesma forma que o de Collor, propunha a redução da presença do Estado na economia, mesmo em setores considerados historicamente como "estratégicos" (e ao contrário das propostas de Luis Inácio Lula da Silva).

Assim, a proposta de emenda constitucional (PEC nº 06) enviada pelo governo Fernando Henrique Cardoso para análise do Congresso Nacional estabelecia a abertura dos campos acima citados (pesquisa, lavra, refino, importação, exportação e transporte marítimo e dutoviário) a outras empresas. Ou seja, a União, enquanto responsável pelo monopólio, poderia conceder a outras empresas que não a Petrobrás os direitos de exploração em todos os segmentos do setor de petróleo.

O governo FHC considera a reforma da Constituição de 1988 um elemento vital para a redefinição das áreas de atuação do Estado e sua reestruturação. Através dela, espera equilibrar suas contas, atrair capital estrangeiro e consolidar o plano de estabilização econômica, o Plano Real, principal fator de sua eleição (e, quem sabe, de sua reeleição). Contando com uma boa base de apoio no Congresso Nacional - apesar de alguns percalços devido a disputas por cargos e maior influência dentro do governo, o que se reflete na continuidade do tão abominado fisiologismo - e com um "consenso" sobre as reformas de inspiração neoliberal em grande medida realçado pelos meios de comunicação, o Poder Executivo tem conseguido aprovar as emendas referentes à ordem econômica.

No caso específico da Petrobrás, vale destacar como fator decisivo para a aprovação da proposta de quebra do monopólio a greve dos petroleiros, que paralisou a maior parte de suas atividades produtivas de 3 de maio a 2 de junho de 1995. Foi a maior greve da categoria, que reivindicava o cumprimento de um protocolo assinado

³ BELLINI, M.F. (1994), pp. 7-10.

em novembro de 1994 entre a Petrobrás e os petroleiros, o qual previa o reestudo dos “interníveis” salariais (a relação entre as faixas de salários) de seus empregados, com vistas a promover eventuais ajustes. O não-cumprimento do protocolo por parte da empresa não foi considerado justificativa para a deflagração da greve, segundo o TST (Tribunal Superior do Trabalho), justamente por se tratar de um protocolo, e não de um acordo, com assinatura da Petrobrás e/ou do presidente da República à época, Itamar Franco. Em vista disso, a greve foi considerada ilegal.

Foi grande o transtorno causado pela greve. Dificuldades para o abastecimento de automóveis e caminhões, indústrias semi ou totalmente paralisadas, filas quilométricas para a compra de botijões de gás, aumento da importação de derivados de petróleo (com reflexos negativos sobre a balança comercial) foram alguns dos efeitos da greve abordados diariamente pelos meios de comunicação, colocando diversos setores da sociedade contra a categoria dos petroleiros e, por extensão, contra o monopólio da Petrobrás. Tal posicionamento influenciou decisivamente no resultado da primeira votação da emenda constitucional que “flexibilizava” o monopólio, na Câmara dos Deputados (7 de junho de 1995): 364 votos a favor, 141 contra. É claro que houve um intenso jogo de bastidores, com o governo recorrendo a todos os meios para conseguir a aprovação da emenda (distribuição de cargos políticos, perdão de dívidas da bancada ruralista, etc.).⁴

Não obstante a aprovação da emenda que abre do monopólio da Petrobrás na Câmara dos Deputados também na segunda votação, houve um movimento de resistência por parte de alguns senadores. Essa resistência se manifestou na forma de pressões junto ao Poder Executivo, especialmente por parte do relator da emenda no Senado, Ronaldo Cunha Lima (PMDB-PB), no sentido de propor que a regulamentação se fizesse por lei complementar. Essa lei é mais difícil de aprovar que a lei ordinária, pois precisa do voto de metade mais um dos deputados (257) e dos senadores (41), enquanto que a ordinária, utilizada na regulamentação das demais emendas, é aprovada por metade mais um dos deputados e senadores presentes a cada sessão.

Receoso de que esse procedimento atrasasse ainda mais o processo de votação da emenda, ou mesmo inviabilizasse sua aprovação, o presidente Fernando Henrique Cardoso enviou em agosto uma carta ao presidente do Senado, José Sarney, comprometendo-se, no projeto de lei que regulamentaria a mencionada emenda:

- a) a não incluir a estatal no processo de privatização;
- b) a não transferir para multinacionais áreas já pesquisadas e/ou prospectadas pela Petrobrás;
- c) a dar preferência à estatal nas licitações para concessão de pesquisa e lavra, no caso de igualdade das propostas apresentadas.

A partir dessas promessas, Cunha Lima deixou suas ameaças de lado e, como relator no Senado, propôs que a PEC do governo para a flexibilização fosse votada

⁴ ISTO É, 14/06/95.

sem alterações. E, de fato, em 18 de outubro de 1995 a emenda constitucional foi aprovada em primeiro turno, por 58 votos a favor e 17 contra. A extinção do monopólio foi confirmada na votação do segundo turno, a 08 de novembro, com o placar de 60 votos favoráveis à quebra do monopólio, contra 15 votos contrários à abertura.⁵ A partir daí, o Ministério das Minas e Energia passou a elaborar a lei de regulamentação da abertura do setor, com base nos compromissos assumidos pelo governo federal.

Em dezembro de 1995, o Ministério das Minas e Energia encaminhou ao CND (Conselho Nacional de Desestatização) o primeiro esboço detalhado de regulamentação, estabelecendo regras para a criação de um novo órgão regulador e também para pesquisa, produção, licitação, concessão, refino, novas refinarias, transporte, importação, exportação, tributos e preços. Nos meses posteriores, esse anteprojeto foi alvo de constantes discussões e modificações dentro do Ministério e de outros órgãos federais.

Algo, porém, permaneceu imutável no decorrer das discussões: de acordo com o projeto, o controle do governo e do Congresso sobre a estatal será reduzido. Para manter sua competitividade num cenário de abertura do setor, a Petrobrás ganhará autonomia para atuar como uma empresa privada e concorrer na disputa de novas áreas de pesquisa e produção de petróleo. Poderá também fixar salários e efetuar compras sem se submeter à rígida Lei 8.666, a Lei das Licitações.

O processo de avaliação do projeto dentro do governo só foi concluído no início do mês de julho de 1996, quando o mesmo foi enviado ao Congresso Nacional para debates e votação. Além da proposta do Ministério da Minas e Energia, serão também discutidas no Congresso projetos da ala nacionalista, composta pelos deputados Luciano Zica (PT-SP), Miro Teixeira (PDT-RJ) e Haroldo Lima (PC do B-BA), que mantêm o monopólio nas mãos da Petrobrás, e o texto liberal da dupla Eduardo Mascarenhas e Márcio Fortes (PSDB-RJ), que propõe uma abertura maior do setor petróleo brasileiro.

Tudo indica que o projeto de regulamentação não será sancionado neste ano. O projeto do governo que regulamenta a quebra do monopólio do petróleo está sendo examinado por uma comissão especial da Câmara, presidida pelo deputado Alberto Goldman (PMDB-SP). O relator do projeto, deputado Eliseu Resende (PFL-MG) deve concluir seu parecer no mês de novembro; só então o projeto poderá entrar em fase de votação.⁶

Mas diversos fatores devem contribuir para retardar essa tramitação. Além do segundo turno das eleições municipais e das indas e vindas sobre a reeleição para cargos do Executivo (leia-se FHC), deve-se considerar o próprio processo de discussão e votação no Congresso Nacional. O projeto vitorioso na Câmara dos Deputados deve ser aprovado também pelo Senado. E, caso sofra alterações por parte dos senadores, deve voltar à Câmara para nova votação.

⁵ FOLHA DE SÃO PAULO, 09/11/95.

⁶ Idem, 26/10/96.

A demora na regulamentação parece atrapalhar os planos da própria Petrobrás. É que a estatal tem uma carteira de cerca de duzentos projetos para serem implementados em parceria com outras empresas, no valor de aproximadamente R\$ 12 bilhões, no prazo de quatro a cinco anos. A concretização destas parcerias depende da regulamentação da abertura do setor.⁷

Enquanto não dispomos da versão definitiva da regulamentação, cabe analisar mais detalhadamente algumas das diretrizes estabelecidas pelo projeto de Raimundo Brito.⁸

A) Monopólio da União:

- Pertencem à União as jazidas de petróleo, gás natural e hidrocarbonetos;
- A União, por meio da ANP (Agência Nacional do Petróleo), regula e fiscaliza as atividades econômicas vinculadas ao referido monopólio, com vistas a preservar o interesse nacional, garantir o fornecimento de derivados, atrair investimentos de risco, promover a livre concorrência, proteger os interesses do consumidor e o meio ambiente, ampliar a competitividade do país no mercado internacional.

B) Agência Nacional do Petróleo (ANP):

- Autarquia federal vinculada ao Ministério das Minas e Energia, responsável pela regulação, contratação e fiscalização das atividades relacionadas ao monopólio da União;
- Deve organizar e manter o acervo de dados técnicos do setor, avaliar as necessidades nacionais e planejar seu atendimento, promover licitações e estabelecer um cronograma de liberação dos preços dos derivados;

C) Conselho Nacional de Política do Petróleo (CNPP):

- Órgão de caráter consultivo, deverá se manifestar sobre a política setorial e a formação de estoques estratégicos, propondo medidas corretivas.

D) Exploração e produção:

- As bacias que já estejam produzindo continuam sob concessão da Petrobrás, que ganha prazo de 3 anos - prorrogável por mais 2 anos - para colocar em operação áreas nas quais já foi identificada a presença de petróleo;
- A estatal poderá ceder, total ou parcialmente, os direitos de exploração, mediante autorização da ANP;
- A concessão para exploração e produção em novas áreas se dará por meio de licitação;

⁷ FOLHA DE SÃO PAULO, 26/10/96.

- Nas licitações, serão levados em conta critérios como investimento e propostas de remuneração à União. A empresa vencedora terá de pagar bônus de assinatura de contrato, *royalties* de 5% a 10% da produção e participação especial do governo em caso de grande volume de produção, além de taxa anual de ocupação de área;
- Empresas ou consórcios poderão concorrer na licitação, desde que demonstrem capacidade técnica e financeira;
- Em caso de empate, a licitação será decidida em favor da Petrobrás;

E) Refino:

- Ficam assegurados à Petrobrás e às demais empresas autorizadas, existentes na data da publicação da Lei nº 2004, os direitos de operar suas refinarias;
- Qualquer empresa com sede e administração no País poderá submeter à ANP proposta para a construção e operação de novas refinarias.

F) Comércio:

- A importação e exportação de petróleo e derivados, de gás natural, liqüefeito e condensado, poderão ser feitas por qualquer empresa com sede e administração no País, mediante a autorização da ANP e observando o Programa Anual de Importação e Exportação.

G) Petrobrás:

- Poderá associar-se, em caráter majoritário ou minoritário, inclusive através de suas subsidiárias, a outras empresas nacionais e estrangeiras;
- Continua sob controle acionário da União;⁹
- É autorizada a criar, transformar, fundir ou cingir subsidiárias para exercer as atividades relacionadas com o seu objeto social;
- Ao participar de licitações poderá, para compor sua proposta, obter preços de bens e serviços fornecidos por terceiros e assinar pré-contratos, com dispensa de licitação.

H) Disposições finais e transitórias:

- O Poder Executivo procederá o encontro de contas de seus créditos e débitos para com a Petrobrás; caso a União seja a devedora, quitará sua dívida pela emissão de Notas do Tesouro Nacional;¹⁰

⁸ O texto integral do projeto do governo está como adendo ao final desta monografia.

⁹ Atualmente, a União detém 51% do capital total da empresa, compostos por 81% de ações ordinárias e 9% de preferenciais. O governo deve vender 31% das ações ordinárias e as preferenciais, ficando com 50% mais uma ação do capital votante da Petrobrás. FOLHA DE SÃO PAULO, 19/10/96.

- A ANP estabelecerá o cronograma de liberação de preços para os derivados de petróleo, gás natural e demais combustíveis. O período de transição para a liberação total de preços não excederá de três anos;
- Enquanto a ANP não for implantada, suas competências serão exercidas pelo Departamento Nacional de Combustíveis (DNC).

Infelizmente, o prazo de conclusão desta monografia (início de novembro de 1996) não nos permitirá ter pleno conhecimento da regulamentação efetivamente aprovada pelo Congresso, com o que o estabelecimento de cenários futuros (ver capítulo 4) fica prejudicado. Assim, para nosso propósito de analisar as perspectivas de curto e médio prazos, tomaremos como base o projeto do governo federal, supondo sua aprovação pelo Congresso Nacional com poucas ou nenhuma modificação.

¹⁰ A dívida da União junto à Petrobrás é de US\$ 6 bilhões. O ministro das Minas e Energia, Raimundo Brito, já acertou o pagamento com a Secretaria do Tesouro Nacional, por meio da emissão de títulos federais. Idem, 02/07/96.

2

Os Condicionantes do Debate

Neste capítulo vamos iniciar o detalhamento daquilo que servirá de “pano de fundo” para o debate acerca da manutenção/flexibilização do monopólio estatal do petróleo exercido no Brasil pela Petrobrás: os condicionantes externos e internos do processo de “abertura” do setor petróleo.¹

Enquanto condicionantes externos, este capítulo se propõe a abordar as mudanças no panorama energético mundial, desde o início da exploração do petróleo em escala comercial, em 1859, passando pelo domínio das grandes companhias privadas (as “sete irmãs”) até a década de 50, pelo avanço do nacionalismo no pós-guerra, com a criação de diversas estatais para a exploração nos países grandes produtores e a desestabilização do Cartel das Sete Irmãs pela atuação das companhias independentes, da estatal italiana ENI e pela constituição da OPEP (Organização dos Países Exportadores de Petróleo), culminando num quadro de crescentes dificuldades para as *majors* privadas: nos anos 80, temos que, enquanto 28 megaestatais detêm 83,0% das reservas mundiais de petróleo, as 22 maiores empresas privadas detêm somente 4,5% do total, possibilitando pouco tempo de refino e produção de óleo.² Tal quadro explica os esforços das multinacionais na busca de parcerias com países detentores de reservas consideráveis, e também as pressões de todo tipo para que outros países abram o setor petróleo à exposição internacional.

Tal pressão é inclusive exercida em conjunto com órgãos de Estado dos países centrais. Nas palavras de Bill White, secretário de Energia dos Estados Unidos, “...*não passa um dia ou uma semana sem que nos empenhemos em alguma ação em algum país ao sul de nossas fronteiras para incentivar a abertura e a privatização do seu setor de energia. Há certeza de que eles estão dando ouvidos ao governo dos Estados Unidos*”. Falando em Houston para a Associação dos Fornecedores de Equipamento Petrolífero, White acrescentou que o aumento da produção de petróleo na América Latina e outras regiões é uma prioridade da política norte-americana de energia, para reduzir o risco de que os EUA se tornem “reféns” dos produtores do Golfo Pérsico.³

Portanto, a exposição que faremos no item 1 deste capítulo tem por fim mostrar como a evolução do panorama energético conduz a uma situação de crescente necessidade de busca de reservas em outros países, por parte das grandes empresas privadas, patrocinando a “abertura” do setor petróleo em escala mundial.

Trataremos dos condicionantes internos do debate no item 2 deste capítulo. Nossa opinião é que tal análise deve necessariamente passar pela discussão da crise do Estado e de como esta afeta o setor produtivo estatal no Brasil, fragilizando-o a ponto de servir de alvo fácil para a crítica neoliberal que se articula com força nos anos 90, especialmente após a posse de Fernando Collor de Mello. A partir daí, em pouco tempo se reverteu o quadro consagrado pela Constituição de 1988 (qual seja, o do

¹ Mais à frente deixaremos evidenciado que tal abertura só existe na ótica das multinacionais; na realidade, o que se vê atualmente é um fechamento do setor petróleo em torno das maiores companhias, tanto privadas como estatais, que têm conseguido se manter fortes e integradas em nível mundial.

² Segundo dados da revista *PIW'S TOP 50: HOW THE FIRMS STACK UP* (dez/92).

³ Conforme artigo de Jânio de Freitas (que por sinal tem o sugestivo título de “A festa do dia”) in FOLHA DE SÃO PAULO, 07/09/95.

monopólio estatal exercido pela Petrobrás). O que se pretende com esta abordagem é aprofundar como a progressiva crise do padrão de financiamento da economia brasileira (onde se inclui a dificuldade estrutural de nosso Estado em arbitrar os interesses dos diversos agentes econômicos envolvidos, e daí o recurso freqüente ao endividamento externo)⁴, leva as empresas estatais como um todo (e a Petrobrás em particular) a se enfraquecerem, especialmente devido a dois movimentos ocorridos a partir de meados dos anos 70: o endividamento externo em condições desfavoráveis, devido à política governamental de utilizar suas empresas para obter dólares do exterior via empréstimo para fechar o Balanço de Pagamentos, deficitário em função dos juros crescentes da dívida externa e do aumento dos preços do petróleo; e a prática de reajustes de preços e tarifas das estatais sistematicamente abaixo das taxas de inflação, visando "segurar" os índices e aumentar a rentabilidade do setor privado. Além disso, no caso específico da Petrobrás, os reajustes de preços geralmente privilegiam os revendedores e distribuidores de combustíveis, e não o refinador.⁵

Tais diretrizes mostram que houve uma instrumentalização perversa do SPE (Setor Produtivo Estatal Brasileiro), que resultaria anos mais tarde em sua crise e nas propostas de privatização de estatais e abertura de monopólios. A Petrobrás é um apenas um elemento (embora de grande importância) de um contexto muito maior, de crise do próprio Estado e de sua capacidade de promover o crescimento econômico, coordenar os agentes, arbitrar ganhadores e perdedores etc. Devido à instrumentalização perversa, a empresa vai perdendo sua capacidade de autofinanciamento, passando a investir menos em novos projetos e reduzindo a taxa de expansão da produção de petróleo nacional, de modo que chegamos aos anos 90 com a alegação de que seriam necessários investimentos externos para dar conta do aumento da demanda por combustíveis, incentivada pelo crescimento econômico pós-Plano Real. Este é um dos principais argumentos dos partidários da flexibilização do monopólio da Petrobrás.

Portanto, o item 2 trará um apanhado da história do petróleo no Brasil, destacando o papel da Petrobrás, suas conquistas, suas limitações e como sua utilização para fins de política macro acaba por fragilizá-la e coloca em xeque o monopólio exercido por ela por mais de 40 anos.

Fechamos o capítulo com uma síntese dos condicionantes internos e externos, o que servirá de base para a análise dos argumentos empregados no debate sobre a manutenção/flexibilização do monopólio estatal do petróleo, a ser abordado no próximo capítulo.

⁴ Uma análise abrangente sobre o padrão de financiamento da economia brasileira e sua crise é encontrada em GOLDENSTEIN, L. (1994).

⁵ O reajuste dos preços dos derivados ocorrido em set/95 ilustra bem essa situação: o aumento médio dos combustíveis foi de 13%, para uma inflação acumulada de 40,17% (IPC-FIPE); além disso, enquanto os transportadores ganharam 30% na margem de lucro e os postos revendedores, 28%, a Petrobrás ganhou somente 5% (O ESTADO DE SÃO PAULO, 26/09/95).

2.1. Um Panorama Global

Embora há muito tempo se conhecessem as propriedades do “betume da Mesopotâmia” (região do atual Iraque), somente no século passado o homem conseguiu fazê-lo jorrar. Foi na pequena cidade de Titusville, no Estado da Pensilvânia (EUA), que o maquinista aposentado Edwin Drake iniciou a exploração do petróleo em escala comercial, em 1859. Desde então, o mundo nunca mais foi o mesmo. Na verdade, o mundo como o conhecemos hoje seria inconcebível sem as transformações possibilitadas pelo petróleo. A partir de sua exploração em larga escala, o petróleo em pouco tempo se tornou a principal fonte energética do planeta. Atualmente, o petróleo e o gás representam mais de 50% da oferta mundial de energia e não se conhecem alternativas técnicas e/ou econômicas viáveis para substituí-los. Apesar de todo o avanço tecnológico recente (conhecido como “Terceira Revolução Industrial”), a base energética utilizada ainda não foi alterada; o que se conseguiu foi maior eficiência dos processos produtivos. Em outras palavras: a fonte principal de energia do planeta, escassa, insubstituível no médio prazo e não-renovável é um bem precioso e vital para a economia mundial. O Quadro 2.1 mostra a participação das fontes energéticas em 1990 e alguns cenários traçados por especialistas para o ano de 2020; em todos eles verifica-se que o petróleo e o gás devem continuar exercendo papel preponderante no século XXI. Mesmo com a oferta de outras fontes de energia, o valor absoluto da participação do petróleo deverá aumentar substancialmente:

QUADRO 2.1

FONTE ENERGÉTICA	Particip. 1990	2020: Referência	2020: Desenvolvimento	2020: Ecológico
PETRÓLEO	32%	28%	27%	24%
GÁS	20%	21%	20%	21%
CARVÃO	26%	24%	28%	19%
NUCLEAR	5%	6%	6%	6%
HIDRO	6%	7%	7%	8%
NOVAS RENOVÁVEIS	2%	4%	5%	13%
TRADICIONAIS	9%	10%	7%	9%

Fonte: 15º Congresso do Conselho Mundial de Energia, 1992. Referência, Desenvolvimento e Ecológico são três tipos de cenários possíveis referidos ao ano de 2020.

Mas isto não é tudo. A importância do setor petróleo para a civilização atual pode ser melhor dimensionada quando se consideram as implicações geopolíticas que sempre acompanharam sua trajetória⁶ e os mais de 2000 produtos feitos a partir do

⁶ A Guerra do Golfo (1990) é um exemplo recente de como os países industrializados atuam rapidamente quando seus interesses são ameaçados; em compensação, mostram grande desinteresse pela situação da Bósnia, por exemplo, região desprovida de petróleo.

petróleo; em todos os lugares, substituindo a madeira, o aço e os tecidos, sobressaem os plásticos e polímeros de todo tipo, derivados do petróleo. Os fertilizantes, indispensáveis à agricultura atual, derivam, em grande parte, do gás natural. E acrescentem-se borracha sintética, detergentes, tintas, acrílico, solventes... A lista cresce em ritmo acelerado: a cada cinco anos, em média, cinco novos produtos são desenvolvidos.⁷

Além disso, o petróleo é o segundo maior negócio do mundo, com um faturamento de US\$ 902,5 bilhões em 1992, só perdendo para o ramo de veículos a motor (para dados sobre os demais ramos de negócios, consultar o Quadro 2.2 a seguir).

Introduzida a discussão sobre a dimensão e importância do setor petróleo, passaremos nas próximas linhas a abordar a evolução deste negócio em escala mundial. Podemos dividir esta evolução em três períodos, desde os primórdios em 1859 até o panorama que se delineia nos anos 90, de crescente busca pelas *majors* privadas de novas fontes de reservas em diversos países, resultando no que consideraremos o condicionante externo do processo de ruptura do monopólio exercido pela Petrobrás desde 1954.

QUADRO 2.2 (US\$ Bilhões)

RAMOS DE NEGÓCIOS	VENDAS GLOBAIS	LUCROS
Veículos a motor	940,4	-24,4
Petróleo	902,5	18,6
Eletroeletrônicos	736,4	12
Alimentos	438	16,5
Prod. Químicos	405,2	1,2
Siderurgia	343,8	-5,9
Comput. e Equip. Escritório	232,7	-6,9
Equip. Agrícolas	218	-2,5
Aeroespacial	169,4	-3,1
Farmacêuticos	160,4	19,6
Outros	924,8	24,7
TOTAL	5471,6	49,8

Fontes: Revistas Fortune (jul/93) e Exame (set/93)

2.1.1. O começo e o domínio das "Sete Irmãs"

A indústria do petróleo como a conhecemos originou-se nos Estados Unidos. Os anos seguintes à descoberta de Edwin Drake marcaram a consolidação (e posterior desmembramento) da primeira empresa de grande porte, a Standard Oil de John Rockefeller. Nessa etapa inicial, onde o preço oscilava fortemente e servia como

⁷ Conforme reportagem da revista VEJA, de 14/06/95.

principal instrumento estratégico, a Standard Oil já apresentava duas características que se consagrariam na indústria do petróleo: a integração das atividades (produção, refino, transporte e distribuição) e a monopolização (conquista do mercado pela eliminação da concorrência). A princípio, Rockefeller dominou a integração horizontal no refino, visando reduzir as variações de preços devido à concorrência feroz entre os refinadores, o que levou vários deles à bancarrota. Isso se deu com a constituição da Standard Oil of Ohio (1870).

Com métodos nem sempre éticos⁸, e aproveitando e/ou provocando flutuações de preços e dificuldades financeiras dos concorrentes, Rockefeller adquiriu rapidamente o controle das refinarias independentes. Já em 1872, dominava 21 das 26 refinarias da região de Cleveland e, em 1875, cerca de 20% das refinarias dos EUA (e estrategicamente localizadas) estavam sob o controle do grupo.⁹

Mas foi graças ao domínio dos meios de transporte que a Standard Oil completou a integração vertical do refino, em 1878. Com o poder de seu grupo, Rockefeller conseguiu inicialmente descontos nas tarifas ferroviárias e, posteriormente, passou a dominar ele próprio diversas linhas férreas e redes de oleodutos. Completada esta etapa, foi a vez de cuidar da ampliação da rede de distribuição: o número de postos do grupo passou de 313, em 1886, para 3573 em 1906. Somente após o controle do refino, transporte e distribuição de derivados é que a Standard se dedicou à extração de petróleo, completando a integração vertical na década de 1890, e o domínio absoluto do mercado dos EUA (controlando cerca de 90% da capacidade de refino). Sem dúvida, o “Grande Plano” tinha se tornado um sucesso incontestável.

Porém, a opinião pública e o governo norte-americano sempre foram contrários à brutal concentração de poder econômico do truste Standard Oil; reprovavam os métodos do “Grande Plano”, que prosperavam a expensas da corrupção, ruína dos concorrentes, crises de desemprego, práticas comerciais predatórias e ilegais... Por isso o governo decidiu desmembrá-la, num processo que durou uma década e deu lugar a uma disputa judicial só concluída em 1911. Desse desmembramento resultaram sete subsidiárias; a maior delas era a Standard Oil of New Jersey, que passaria a se chamar Exxon. A segunda maior era a Standard Oil of New York, que se tornou a Mobil. Havia a Standard Oil of California, que depois passou a se chamar Chevron; a Standard Oil of Ohio, que se tornou a Sohio; a Standard Oil of Indiana, que posteriormente passou a se chamar Amoco; a Continental Oil, que se tornou a Conoco; e a Atlantic, que depois integrou a ARCO e mais tarde a Sun. Destas empresas, a Exxon, a Mobil e a Chevron, juntamente com a Gulf e a Texaco, seriam as representantes americanas no Cartel das “Sete Irmãs”, que dominaria o cenário internacional nas décadas seguintes.

Enquanto o grupo de Rockefeller era desmembrado, outras companhias, dentro e fora dos EUA, ampliavam seu poder e se tornariam atores de peso no cenário mundial. A dissolução da Standard Oil coincidiu com a expansão internacional da Royal Dutch-

⁸ Uma descrição minuciosa da trajetória de Rockefeller e do “Grande Plano” para dominar a indústria de petróleo nos Estados Unidos está em YERGIN, D. (1993), caps. 1 e 2.

⁹ Conforme descrito em MARINHO JR, I.P. (1989), pp. 18-24.

Shell e das idéias de seu presidente, Henri August Deterding, voltadas para o controle geográfico da produção de petróleo e de seus mercados. A contribuição de Deterding consistiu no estabelecimento de um padrão de atuação internacional à Royal Dutch e à indústria de petróleo, consubstanciada na constituição do cartel das principais empresas para a divisão do mercado mundial. Pelo Acordo de Achnacarry (1929), que internacionalizou a indústria de petróleo, ficou estabelecido que a competição entre as principais empresas seria limitada, e que os preços praticados seriam estabilizados.

Ao invés de seguir o "Grande Plano" da Standard Oil, de concentrar a produção e a distribuição em determinado país, Deterding utilizou a "estratégia da linha reta", procurando dispersá-las em busca das condições geograficamente mais favoráveis.

A Royal Dutch, empresa de capital holandês, inicia suas atividades em 1880, com uma concessão para exploração e produção de petróleo no extremo norte da Sumatra e visando abastecer os mercados europeu e asiático. No início deste século, apesar das dificuldades da prospecção na selva de Sumatra e da concorrência da Standard Oil, a empresa alcança o 1º lugar em vendas no mercado asiático, com a marca Tiger. Mas foi a fusão com a companhia inglesa Shell Trading & Transport Co. que impulsionou a expansão da Royal Dutch. Conhecida por no passado ter se dedicado ao transporte e comércio de conchas (daí vem seu logotipo), a Shell, que passou a distribuir petróleo proveniente do Oriente Médio, tinha uma boa frota de petroleiros, mas não controlava a produção. A Royal Dutch, por sua vez, embora tivesse produção própria, era frágil com relação ao transporte. Essa complementaridade foi fundamental para a decisão de fusão, concretizada em 1907, criando-se a Royal Dutch-Shell. A consolidação desta como a 2ª maior empresa de petróleo se daria a partir de 1913, com as concessões para exploração nas imediações do lago de Maracaibo, na Venezuela, que em pouco tempo se tornaria uma das regiões mais produtivas do mundo.¹⁰

Além da iniciativa privada, já no início do século se delineavam as primeiras incursões estatais no setor, evidenciando o caráter estratégico do petróleo e as perspectivas de elevada rentabilidade, ampliando fortemente as receitas governamentais. A necessidade de garantir a estabilidade no fornecimento de óleo à Marinha inglesa levou o Parlamento a sancionar o projeto de Winston Churchill que permitia ao governo obter o controle acionário da Anglo-Persian Oil Co., que detinha os direitos exclusivos de exploração na Pérsia, em 1914 (seis dias antes da deflagração da I Guerra Mundial). A Anglo-Persian logrou um crescimento extraordinário: a produção de seus campos, que era de 1,8 milhão de barris em 1913, alcançou 8,6 milhões de barris ao final da Guerra, tornando-a uma das principais companhias de petróleo, ao lado da Standard of New Jersey e da Royal Dutch-Shell (a Anglo-Persian passaria a se chamar Anglo-Iranian a partir de 1935, e British Petroleum depois de 1954).

¹⁰ O grande interesse pela Venezuela se explica pelas grandes reservas e instabilidades no Oriente Médio e México, além das facilidades oferecidas pelo ditador venezuelano Juan Vicente Gómez. YERGIN, D. (1993), pp. 230-234.

O governo francês seguiria caminho semelhante com a criação da *Compagnie Française des Pétroles* (CFP), uma sociedade de economia mista com participação minoritária do Estado (25%), instituída em 1924. A CFP tinha por missão zelar pelas posições petrolíferas conquistadas nos acordos posteriores à I Guerra, especialmente no Iraque. Posteriormente, sua ação estendeu-se a campos descobertos no Kwait e Qatar. Na distribuição, a CFP conquistou o mercado europeu, especialmente o francês, com a marca Total, completando o processo de integração e internacionalização da companhia.

O intervencionismo destes dois importantes países contribuiu para reduzir a instabilidade do mercado mundial, manifesta na guerra de preços que se intensificara na Índia, Estados Unidos e Europa, em 1927. Os governos britânico e francês apoiaram integralmente a iniciativa de Henri Deterding de reunir no castelo de Achnacarry, na Escócia, os presidentes das três grandes (*Standard of New Jersey*, *Shell* e *Anglo-Persian*) para discutirem um acordo de partilha das reservas petrolíferas do Oriente Médio e o estabelecimento de um regime de cooperação internacional, coibindo-se excedentes de produção, guerras de preços e outras práticas comerciais danosas às empresas. Assim, o Acordo de Achnacarry de 1929 na verdade institucionalizou o Cartel Internacional do Petróleo, inicialmente integrado pelas três grandes e, mais tarde, através do Acordo de Londres de 1934, pela *Mobil Oil*, *Gulf*, *Texaco* e *Standard of California*, completando assim a família das "Sete Irmãs". Juntamente com a CFP, os membros do Cartel podiam dispor, tanto no Oriente Médio como na Venezuela, das maiores reservas e fontes de produção do mundo. E determinavam os preços nos diversos mercados, vendendo ao preço máximo o petróleo bruto do Golfo Pérsico, produzido a um custo ínfimo (inclusive devido às características geológicas da região)¹¹ e apropriando-se do diferencial.

Os preços se mantiveram estáveis, apesar do elevado crescimento da demanda (cerca de 8% ao ano), devido à produção também crescente do Oriente Médio, México e da Venezuela. A elevada rentabilidade dos membros do Cartel tinha por base as concessões obtidas junto aos governos dos países produtores, em condições extremamente vantajosas: prazos longos (até 99 anos), em que o Estado concedente não exercia qualquer papel na administração ou condução das operações petrolíferas; não havia cláusula de revisão; as áreas de exploração eram imensas, sem medidas de conservação (lavra predatória); e os *royalties* pagos eram irrisórios.¹²

Após a II Guerra Mundial o Oriente Médio se tornou o principal supridor de petróleo do mercado mundial. Em 1955, 85% do petróleo consumido na Europa era proveniente de lá, alavancando a reconstrução nos moldes do "padrão americano" de industrialização.¹³ Também aumentava fortemente a dependência dos EUA e do Japão em relação ao petróleo árabe. O Golfo Pérsico tinha se convertido no "Eldorado" da

¹¹ A produção diária média de óleo por poço, em 1965, era de 12,4 barris para os EUA, de 4500 barris para o Kwait e de 7000 para a Arábia Saudita. A probabilidade de sucesso na descoberta de petróleo, no período 1950-60, era de 11,3% nos EUA, e de 75% no Oriente Médio. MARINHO JR., I.P. (1989), p. 72.

¹² Em 1949, enquanto a *Anglo-Iranian* lucrava US\$ 500 milhões na venda do petróleo iraniano, o Irã só recebeu US\$ 45 milhões. *Idem*, p. 66.

¹³ Para uma análise da reconstrução da Europa e Japão no pós-guerra, consultar TEIXEIRA, A. (1983), pp. 153-190.

indústria petrolífera. Em virtude disso, o controle das reservas no Oriente Médio se tornou objetivo maior da política externa dos países europeus e dos EUA, que se uniram para manter a região sob tutela. É difícil imaginar que somente o arrojo das companhias fosse suficiente para conseguir concessões tão favoráveis, sem o apoio de seus respectivos governos. Um exemplo clássico desta articulação de interesses é a participação da CIA no golpe militar que derrubou o governo nacionalista de Mohammed Mossadegh, em 1953. Mossadegh havia nacionalizado a Anglo-Iranian em 1951, visando auferir maiores receitas da exploração do petróleo iraniano. A CIA reinstalou a dinastia Pahlevi em Teerã, e não é por acaso que, depois da desnacionalização, cinco companhias dos EUA fossem autorizadas a participar do consórcio para explorar o petróleo iraniano, até então inacessível aos interesses norte-americanos.

2.1.2. A ascensão das estatais

Embora possamos dizer que o domínio das "Sete Irmãs" prevaleceu até a década de 70, é inegável que a partir dos anos 50 ocorrem diversos fatos que levarão à progressiva desestabilização do Cartel das oito grandes empresas.

Os antecedentes desta era podem ser encontrados na criação da YPF (Yacimientos Petrolíferos Fiscales) na Argentina, em 1922 - foi a primeira estatal petrolífera do mundo - e na nacionalização do petróleo mexicano, em 1938, com a criação da PEMEX (Petróleos Mexicanos). O caso do México é mais significativo por representar uma forma de intervenção estatal que contrariou frontalmente os interesses do Cartel internacional e alcançou êxito, após 3 anos de intensas pressões das companhias expropriadas e de seus governos.¹⁴ Politicamente, este ato mostrou que uma ação enérgica dos governos nacionais poderia desafiar o poder das *majors*; tecnicamente, demonstrou a viabilidade de se organizar uma grande empresa estatal para operar com eficiência nos diversos segmentos da atividade; e economicamente possibilitou ao Estado mexicano atingir através da PEMEX diversos objetivos relacionados com a segurança nacional, fomento do desenvolvimento industrial e suprimento de energia aos menores custos.

Já a experiência argentina foi menos rica em desdobramentos. Na realidade o que se implantou na Argentina foi um sistema dualista, no qual as companhias privadas instaladas antes de 1927 puderam conviver em igualdade de condições com a YPF; mesmo nos governos de características marcadamente nacionalistas, como o de Juan Domingo Perón (1946-51), diversas concessões generosas foram outorgadas a companhias estrangeiras.

Os anos 50 trouxeram profundas mudanças para os países produtores do Oriente Médio. Vários deles obtiveram independência política, passaram a fazer parte de organismos internacionais (como a ONU) e pleitearam a autodeterminação política e

¹⁴ Essa pressão se exerceu por meio de boicotes ao petróleo mexicano, rompimento de relações diplomáticas, impostos discriminatórios... Só com a política de "boa vizinhança" de Roosevelt e as necessidades decorrentes da II Guerra Mundial foi possível reverter a situação. Até hoje, o dia 18 de março, data da nacionalização, é feriado nacional no México. VEJA, 14/06/95.

econômica, o que reforçou o nacionalismo já despertado pelas intervenções militares ocidentais no Egito (1956) e no Líbano e Jordânia (1958).

Nesse contexto, e tendo em vista o malogro da tentativa iraniana de nacionalizar a Anglo-Iranian em 1951 e as intervenções posteriores, parecia claro que o nacionalismo teria de ser exercido por meios pacíficos e dentro da tradição jurídica dos direitos minerais. Por isso o que se notou a princípio foi uma melhora nos termos em que as concessões de exploração eram outorgadas: redução dos prazos e das áreas para exploração e, principalmente, *royalties* maiores. O país pioneiro na adoção de lucros na extração em partes iguais foi a Venezuela, em 1948. Seguiram-na na utilização da fórmula de 50-50 a Arábia Saudita, Kwait, Iraque, Bahrein e Qatar, consagrando-a como o critério universal de tributação dentro do sistema concessionário vigente nessa década.¹⁵

Ao mesmo tempo, os anos 50 assistiram ao aumento da intervenção direta do Estado no setor petróleo, através da criação de empresas estatais. Os principais motivos para este movimento foram: **a)** reduzir a dependência do país em relação às empresas do Cartel internacional; **b)** assegurar o suprimento de petróleo em bases confiáveis e custos menores; **c)** utilizar a indústria de petróleo como alavancadora de outros setores industriais; e **d)** conseguir maiores ganhos econômicos ou sociais do que os obtidos através das tarifas e impostos vigentes.

Tal forma de intervenção não ficou circunscrita à América Latina ou aos países socialistas; o fenômeno generalizou-se e incluiu países em desenvolvimento (além da Argentina e México, temos o Brasil com a Petrobrás, a Bolívia com a YPF, a Colômbia com a Ecopetrol, o Uruguai com a Ancap, a Nigéria com a NNPC, a Argélia com a Sonatrach...) e países desenvolvidos (como a Espanha com a Hispanoil, a Noruega com a Statoil, a Inglaterra com a BNO, a França com a Elf-Aquitaine, o Canadá com a Petro-Canada, a Itália com a ENI...). O caso da ENI (Ente Nazionali Idrocarburi) é singular devido ao papel exercido pela empresa contra o domínio das "Sete Irmãs" (aliás, esta denominação foi dada pelo primeiro presidente da ENI, Enrico Mattei). Nascida em 1953, a empresa teve diversas dificuldades para atuar no mercado internacional cartelizado. Nessas condições, a estratégia de Mattei foi promover uma guerra de preços nos mercados europeus, recorrendo às importações de petróleo soviético a baixos custos, e propor acordos de exploração com várias vantagens para os países concedentes, como uma distribuição de lucros na base 75-25, ao invés da fórmula consagrada do "fifty-fifty". Como consequência, a ENI assinou contratos de associação com o Egito e o Irã em 1957, sob protestos dos ingleses e norte-americanos¹⁶...

Os passos (e métodos) da ENI foram seguidos por diversas companhias independentes dos EUA (como a Aminoil e a American Pacific Western Oil) e por companhias de outros países (como a Japanese Petroleum Co.), que se internacionalizaram e passaram a concorrer com as grandes no Oriente Médio e

¹⁵ É conveniente destacar que, como a maior parte dos lucros se concentra no refino e distribuição, mesmo com a melhoria das condições dos contratos permaneceu a assimetria dos lucros entre empresas estrangeiras e governos dos países concessionários.

¹⁶ YERGIN, D. (1993), pp. 519-522.

Venezuela. Se no ano de 1950 existiam 28 companhias independentes, atuando em 78 países, em 1958 já eram 180 as companhias independentes, explorando e produzindo petróleo em 91 países.

Mas o acirramento da concorrência entre as companhias teve para os países produtores o efeito indesejável de provocar queda dos preços internacionais, de modo que o aumento da produção de petróleo não era acompanhado por um aumento proporcional das receitas obtidas.¹⁷ Esse movimento foi amplificado por fatores como a expansão das exportações de petróleo soviético, o aparecimento de novos países produtores (como a Nigéria e a Indonésia) e a queda relativa do crescimento da procura na Europa; a própria inflação do dólar contribuiu para erodir as receitas petrolíferas. Os termos de troca entre o petróleo bruto e os produtos manufaturados reduziram-se de 14% entre 1958 e 1961.¹⁸

O desejo de exercer uma influência mais efetiva na formação e manutenção dos níveis de preços, até então determinados e rebaixados pela concorrência das companhias multinacionais, foi o fio condutor da criação da OPEP (Organização dos Países Exportadores de Petróleo), em outubro de 1960. Os membros-fundadores da Organização foram a Arábia Saudita, Venezuela, Kwait, Iraque e Irã. Posteriormente, foram admitidos Qatar (1961), Indonésia e Líbia (1962), Abu-Dhabi e Bahrein (1967), Argélia (1969), Nigéria (1971), Equador (1973) e Gabão (1975).

Se os resultados da OPEP em seus 10 primeiros anos de existência ficaram abaixo das expectativas (o poder de compra de 1958 só foi restaurado em 1971), é inegável que diversos fatores atuaram no período para transformar radicalmente o mercado, deslocando a capacidade de fixação dos preços das companhias para os países exportadores e levando aos “choques do petróleo” durante os anos 70.

Pelo lado da demanda, as necessidades energéticas aumentaram acima do previsto, em virtude do acelerado crescimento industrial na década de 60.¹⁹ A isso some-se o progressivo abandono das minas de carvão, os atrasos no desenvolvimento de usinas nucleares, a escassez de gás natural nos EUA e a expansão da procura por óleo com baixo teor de enxofre.

Pelo lado da oferta, as quantidades disponíveis foram sendo reduzidas devido principalmente aos seguintes acontecimentos:

⇒ a expropriação da Iraq Petroleum Co. (IPC), cabendo à estatal INOC assumir o controle das áreas expropriadas em 1967;

⇒ a nacionalização do petróleo argelino, inclusive com a expropriação das instalações e redes de distribuição da British Petroleum (BP), Exxon e Mobil Oil, que passaram ao

¹⁷ Entre 1959-61, enquanto a produção do Oriente Médio cresceu 22%, as receitas auferidas só aumentaram 13,7%. MARINHO JR., I.P. (1989), p. 112.

¹⁸ Idem, p. 113.

¹⁹ Entre 1960 e 1970, a demanda de petróleo do mundo capitalista cresceu de cerca de 21 milhões de barris/dia, sendo que 2/3 deste aumento de consumo foram supridos pelos poços do Oriente Médio. YERGIN, D. (1993), p. 590.

controle da estatal Sonatrach, formada em 1963. Em 1972, dos 296 milhões de barris de petróleo produzidos na Argélia, 77% eram da Sonatrach;

⇒ a estratégia de baixa de produção da Líbia, após o golpe de Estado que levou ao poder o coronel Mu'ammarr al-Kadhafi, em setembro de 1969. Recorrendo inclusive ao exército para cumprir suas determinações de corte da produção, o governo líbio logrou melhores termos nos contratos de concessão em vigor, bem como preços de referência mais altos.

Tais fatos, ocorridos num contexto de crescente dependência energética e sob o manto da Guerra Fria (era inegável o interesse que a União Soviética tinha em aumentar sua influência no Oriente Médio), mostram que os países produtores se fortaleciam individualmente; o fortalecimento da Organização viria de uma maior coesão de seus membros.

E foi exatamente isso o que ocorreu em outubro de 1973. Inconformados com o avanço das tropas israelenses na Guerra do Iom Kippur e com a votação pelo Congresso americano de uma ajuda militar de emergência de US\$ 2,2 bilhões a Israel, os países da OPEP não hesitaram em utilizar o petróleo como arma política contra os "cúmplices de Israel". A 17 de outubro de 1973, os países árabes anunciaram a decisão do embargo coletivo, reduzindo a produção mensalmente e deixando de vender aos países não-simpatizantes da causa árabe (EUA, Holanda, Portugal, África do Sul, Rodésia, Bélgica, Japão...), permitindo que os preços se ajustassem pelos mecanismos de mercado. E como a demanda era muito superior à oferta... os preços dispararam. Era o "1º choque do petróleo". Se, antes do embargo, o preço do barril de petróleo (159 litros) oscilava entre US\$ 3,27 e US\$ 5,17, no início de 1974 os preços variavam entre US\$ 11,65 e US\$ 15,77. Um pesadelo para os países consumidores, mas não para as grandes companhias, que repassaram os aumentos de preços e tiveram seus lucros aumentados de 40 a 150% no ano de 1973. Da mesma forma, neste ano os países integrantes da OPEP tiveram um superávit comercial de US\$ 67 bilhões.²⁰ O "1º choque do petróleo" veio encerrar o longo ciclo de crescimento contínuo das economias capitalistas desde o pós-Guerra, exacerbando desequilíbrios estruturais que demonstravam a crescente perda de dinamismo do padrão de acumulação vigente desde Bretton Woods.²¹ Mesmo com a suspensão do embargo, a partir de março de 1974, os países árabes tinham definitivamente assumido o papel perseguido há tantos anos: o de controlar a fixação dos preços do petróleo. Chegara a vez do Cartel dos produtores ditar as regras do jogo, desbancando o Cartel das empresas.²²

Porém, a grande mudança no panorama da indústria de petróleo durante os anos 70 consistiu na nacionalização das atividades e constituição de poderosas estatais nos principais países produtores. Desenvolveram-se megaestatais na Arábia Saudita (S. Aramco), Iraque (INOC), Kuwait (KPC), Irã (NIOC), Abu-Dhabi (ADNOC),

²⁰ VEJA, 14/06/95.

²¹ Uma boa análise dos fatores estruturais da crise e seus desdobramentos está em TEIXEIRA, A. (1983), pp. 190-208.

²² Os rendimentos dos países exportadores de petróleo aumentaram de US\$ 23 bilhões, em 1972, para US\$ 140 bilhões, em 1977. YERGIN, D. (1993), p. 664.

Líbia (NOC), Nigéria (NNPC) e Venezuela (PDVSA). Como o México já possuía o monopólio da PEMEX desde 1938 e a Rússia e a China, países detentores de reservas expressivas, não permitiam o acesso das "Sete Irmãs", estas empresas tiveram seu campo de ação bastante reduzido. O resultado do processo de avanço da estatização iniciado bem antes foi que, em fins dos anos 70, as multinacionais estavam com poucas reservas para garantir, sob seu controle e ditando seus preços, o petróleo para suas refinarias. De expressivo, tinham as reservas dos EUA (já com produtividade decrescente) e as reservas recém-descobertas do Mar do Norte, na Europa e no Alasca.

Os quadros a seguir evidenciam a situação de fragilidade das companhias privadas. O Quadro 2.3 mostra que as 22 principais empresas privadas passaram a deter apenas 4,5% das reservas totais, com horizonte médio de 5 anos de refino e 10 anos de produção de petróleo. Em contraposição a isso, as 28 principais empresas estatais detêm 83% das reservas mundiais de petróleo, com um horizonte médio de 51 anos de produção, e de 125 anos de refino (Quadro 2.4). Nesse contexto, seria natural que as multinacionais iniciassem uma grande ofensiva para buscar parcerias em diversos países, única forma de reconquistarem reservas vitais para sua sobrevivência empresarial.

QUADRO 2.3 (Empresas Privadas)

Refino		EMPRESA		Reservas de Óleo		
Horiz. (anos)	10 ³ barris/d	País de origem		Horiz. (anos)	10 ⁶ barris	% mundo
6	4103	RD-Shell	Hol/Inglat.	12	9,6	0,96
4	4133	EXXON	EUA	11	6,9	0,69
8	2066	BP	Inglaterra	12	6,4	0,64
4	2139	MOBIL	EUA	11	3,3	0,33
4	2078	CHEVRON	EUA	9	3,1	0,31
13	552	ARCO	EUA	10	2,8	0,28
4	1506	TEXACO	EUA	9	2,7	0,27
6	962	AMOCO	EUA	8	2,4	0,24
5	579	CONOCO	EUA	7	1,1	0,11
8	305	PHILLIPS	EUA	7	1	0,1
6	419	UNOCAL	EUA	9	1	0,1
3	3950	OUTRAS	11 (onze)	9	4,7	0,47
5	22792	TOTAL	22	10	45	4,5

Fonte: PIW'S TOP 50: HOW THE FIRMS STACK UP (dez/92). Lista das 22 maiores empresas privadas de petróleo.

Dispondo de matéria-prima abundante e barata, as megaestatais puderam completar sua verticalização. Desenvolveram o refino, a petroquímica e o setor de fertilizantes, e passaram a disputar os mercados de distribuição das multinacionais. Com a intensificação das transações diretas entre governos dos países importadores e empresas estatais dos países-membros da OPEP, a participação das multinacionais no comércio mundial de petróleo caiu de 78%, em 1974, para 44%, em 1979, e continuou a declinar nos anos seguintes.²³

Os anos de 1979 a 1981 ficaram marcados pelo "2º choque do petróleo". De um lado, havia o interesse dos países produtores de recuperar o nível real de preços, corroído pela inflação dos anos 70. De outro, diversos fatores de instabilidade (como a Revolução Iraniana, que derrubou o regime do xá Reza Pahlevi e provocou a suspensão das exportações iranianas), a invasão soviética do Afeganistão e o início da Guerra Irã-Iraque (setembro de 1980) motivaram o aumento expressivo da demanda para a formação de estoques, pois se temia o colapso total do abastecimento. Mais uma vez, os preços se elevaram fortemente. De US\$ 20,00 em média, em setembro de 1979, o preço do barril passou para US\$ 32,00 em agosto de 1980, estabilizando-se em US\$ 34,00 a partir de maio de 1981 nos mercados livres (*spot*), como o de Rotterdam, onde se vende o petróleo não-contratado previamente.

Mas os anos 80 engendrariam uma nova mudança no panorama energético mundial, que eclodiria na década seguinte (a ser analisada no próximo item). A recessão que assolou a maior parte dos países industrializados e a asfíxiante escalada dos preços do petróleo geraram uma reação dos países importadores, o que repercutiu

²³ MARINHO JR., I.P. (1989), p. 191.

no nível de consumo global. As necessidades de consumo dos EUA, Europa, Japão e demais países baixaram sensivelmente, o que evidenciou a maior eficiência dos processos produtivos²⁴ e o avanço de medidas conservacionistas e das fontes alternativas de energia, cuja exploração se tornou economicamente viável ou fora negligenciada nos tempos de petróleo barato. Assim, o carvão, o gás natural e a energia nuclear substituíram grande parte do petróleo na geração elétrica.

QUADRO 2.4 (Empresas Estatais)

Refino		EMPRESA		Reservas de Óleo		
Horiz. (anos)	10 ³ barris/d	País de origem		Horiz. (anos)	10 ⁶ barris	% mundo
428	1670	S.Aramco	A. Saudita	82	260,9	26,32
502	545	INOC	Iraque	136	100	10,09
657	402	KPC	Kwait	252	96,5	9,73
268	946	NIOC	Irã	74	92,8	9,36
915	193	ADNOC	Abu-Dhabi	151	64,5	6,5
73	2327	PDVSA	Venezuela	68	62,6	6,32
91	1524	PEMEX	México	44	50,9	5,14
116	534	NOC	Líbia	55	22,8	2,3
95	401	NNPC	Nigéria	33	14	1,41
53	475	Sonatrach	Argélia	19	9,2	0,93
16	1383	Petrobrás	Brasil	34	8,1	0,82
14	1122	ONGC	Índia	25	6,1	0,62
20	763	Pertamina	Indonésia	23	5,7	0,58
195	63	QGPC	Qatar	31	4,5	0,45
22	823	EGPC	Egito	20	4,2	0,42
8	986	ENI	Itália	17	3	0,3
8	909	TOTAL	França	16	2,7	0,27
96	71	PDO	Omã	16	2,5	0,25
9	696	Elf-Aquit.	França	12	2,4	0,24
26	219	Statoil	Noruega	12	2,1	0,21
8	2252	OUTRAS	8 (oito)	13	7	0,71
125	18.004	TOTAL	28	51	822,5	83

Fonte: PIW'S TOP 50: HOW THE FIRMS STACK UP (dez/92). Lista das 28 maiores empresas estatais de petróleo, excluindo as da Rússia e China.

Obs: A Elf-Aquitaine e a ENI estão atualmente em processo de desestatização. *Análise Industrial*, Ano 1, nº 2 (1994), p. 5.

A estrutura do mercado também mudou, passando de vendedor a comprador. A OPEP podia fixar os preços, mas a palavra final era dada por um mercado que fugia dos contratos de longo prazo, dispunha de estoques elevados e diversificava suas fontes de suprimento.²⁵ Desse modo, o aumento da oferta de petróleo soviético, em

²⁴ Entre 1973 e 1985, os EUA se tornaram 32% mais eficientes no consumo de petróleo; no Japão, o aumento de eficiência foi ainda maior, atingindo 51%. YERGIN, D. (1993), p. 754.

²⁵ A demanda por petróleo caiu em cerca de 6 milhões de barris/dia entre 1979 e 1983, enquanto que a oferta de petróleo extra-OPEP aumentou em 4 milhões de barris/dia, pressionando os preços para baixo. *Idem*, p. 754.

1982, fez os preços caírem para cerca de US\$ 29,00 o barril. Além disso, várias divergências entre os países-membros da OPEP (que se refletiram em violação das cotas de produção e descontos disfarçados nos contratos de fornecimento), bem como a falta de cooperação de países não-membros da Organização, como Inglaterra, Noruega, União Soviética, México e Egito, fizeram com que os preços despencassem entre 1985 e 1986. De US\$ 28,00 em janeiro de 1985, os preços caíram sucessivamente para US\$ 20,00, US\$ 18,00 e finalmente a US\$ 15,00 o barril nos mercados *spot*. Falava-se no “3º choque do petróleo”, desta vez em sentido contrário aos anteriores. Diante deste quadro, coube à Arábia Saudita o papel de eliminar a concorrência indesejada, inundando o mercado com um excedente de 1,7 milhão de barris/dia. O preço do barril desceu a míseros US\$ 9,50 no primeiro semestre de 1986, reduzindo drasticamente as receitas dos países exportadores.

Com essa estratégia, os sauditas conseguiram eliminar vários produtores independentes, compelidos a fecharem poços que se tornaram economicamente inviáveis, e impuseram sua autoridade sobre os demais membros da OPEP, para eliminarem os “descontos especiais” e restabelecerem rígidas cotas de produção. Apesar da indiferença da Inglaterra, a maioria dos países não-membros (México, Omã, Malásia, Angola, Egito, Brunei e Noruega) passou a colaborar com a estratégia opepiana de estabilização de preços, que têm se mantido entre US\$ 15,00 e US\$ 18,00 desde 1987.²⁶

2.1.3. A era dos gigantes

O panorama desenhado durante os anos 80, mostrado no item anterior (perda de reservas pelas *majors* privadas, eliminação das empresas de menor escala, fortalecimento das megaestatais dos países detentores das maiores reservas...) indica que a tendência para a década de 90 é de uma concentração crescente dos negócios do setor petróleo em escala mundial. Como uma consequência deste fato temos também a crescente “abertura” dos mercados petrolíferos em escala mundial, abarcando desde países em desenvolvimento até ex-países socialistas, a Rússia e a China, passando por contratos de cooperação das *majors* privadas com as megaestatais dos grandes produtores.

Ocorre um intenso movimento das principais multinacionais privadas em direção às reservas perdidas a partir da década de 60, através da abertura do setor petróleo em dezenas de países de menor expressão, bem como de parcerias com as estatais dos países detentores de reservas expressivas, visando à exportação. Ou seja: se assiste a uma concentração de poder em torno das principais companhias estatais e privadas.

A queda dos preços do petróleo após 1986 e as perspectivas de sua relativa estabilidade para a década de 90, têm levado a mudanças estratégicas no setor. Entre elas estão a concentração setorial, a reconcentração geográfica dos investimentos, os

²⁶ Mesmo durante a Guerra do Golfo, os temores de aumento dos preços dos derivados não se confirmaram, devido à rápida intervenção dos “países aliados” e à produção compensatória de outros países exportadores.

desinvestimentos fora dos segmentos tradicionais de negócios e o fortalecimento das companhias estatais de petróleo. A concentração setorial tem ocorrido através de fusões e aquisições. As empresas privadas não verticalizadas ou integradas, enfraquecidas pelos baixos preços do petróleo, venderam seus ativos para saldar dívidas ou por interesses de seus acionistas. E outras companhias desapareceram, vendendo essencialmente suas reservas; a Gulf Oil, que era uma das "Sete Irmãs", foi incorporada à Chevron em 1984, por US\$ 13,2 bilhões. Também desapareceram empresas como a Getty Oil (US\$ 10,1 bilhões), Superior Oil (US\$ 5,7 bilhões), Marathon Oil, Cities Services e General American Oil.²⁷ As principais companhias privadas, como a Shell e a Exxon, permaneceram fortes em escala mundial, graças às sólidas posições conquistadas na produção e às suas imensas redes de comercialização.

Outra tendência marcante é a relevante participação das companhias estatais, cada vez mais integradas, que vão ampliando sua atuação internacional em todos os ramos da indústria. Ocorre um processo de fortalecimento das principais companhias, detentoras de reservas significativas e associadas com as *majors* fortemente estabelecidas nos grandes mercados consumidores.²⁸

O panorama para este fim de século deve ser analisado a partir da consideração centrada no que ocorre em 4 blocos distintos de países.²⁹

→ o primeiro bloco é o dos países que detêm as maiores reservas mundiais; são grandes produtores e exportadores de petróleo. É o caso da Arábia Saudita, Iraque, Irã, Kuwait, Abu-Dhabi, Venezuela, México, Nigéria, Líbia e Argélia. Estes países nacionalizaram seu setor petróleo, assumindo o controle das reservas e das atividades petrolíferas. Suas estatais partiram da comercialização de petróleo e desenvolveram a refinação, a petroquímica e os fertilizantes. Nesse caminho, evoluíram para a compra de refinarias no exterior e mesmo a compra de redes de postos de gasolina nos EUA e Europa.³⁰

O interesse destes países em garantir mercados para suas enormes reservas, especialmente de gás natural e óleos ultrapesados, juntamente com a necessidade de divisas para alavancar suas compras externas, os têm levado a formar *joint-ventures* com as empresas multinacionais, sob o controle de suas estatais. Assim, na Venezuela a PDVSA se associou a empresas estrangeiras em projetos de exportação de gás natural liquefeito (Projeto Cristóbal Colón) e óleo ultrapesado da "Faja del Orinoco" para os EUA e Europa, em função de suas imensas reservas e reduzido mercado

²⁷ "Impactos para a sociedade na eventual quebra do monopólio estatal do petróleo". Petrobrás/SERPLAN (nov/93), pp.13-15.

²⁸ A experiência posterior ao "3º choque do petróleo" demonstrou que possuir sólidas posições nos mercados de distribuição é tão importante quanto possuir reservas expressivas. YERGIN, D. (1993), p. 807.

²⁹ Como veremos adiante, a situação do Brasil não se enquadra em nenhum destes blocos, de modo que a análise da abertura de seu setor petróleo não deve levar em conta esses exemplos.

³⁰ Um exemplo disto está na atuação da PDVSA nos Estados Unidos e Europa, e da KPC na Europa, sob a marca Q-8. Da mesma forma, o Kuwait comprou 10% das ações da BP em 1987, quando a companhia foi privatizada por Margaret Thatcher. YERGIN, D. (1993), p. 807.

interno.³¹ Também o México vem oferecendo alternativas de cooperação que não interfiram no seu controle do setor (como a terceirização dos serviços de perfuração e crescente participação privada na petroquímica).³²

⇒ o segundo bloco é o dos países desenvolvidos e grandes consumidores, incluindo os Estados Unidos, países europeus e Japão, com amplo poder econômico e político, porém com reservas inexpressivas ou em declínio. No caso dos EUA (responsáveis por 25,2% do consumo mundial)³³, suas principais companhias saem em busca de parcerias com países detentores de elevadas reservas e pressionam pela abertura do mercado mexicano e de outros mercados de menor expressão. O mesmo ocorre com as empresas européias, acrescentando-se os processos de privatização da ENI (Itália) Elf-Aquitaine e TOTAL (França), Petrogal (Portugal) e Repsol (Espanha), dentro das normas de competição da CEE (Comunidade Econômica Européia). Nesse caso, o poder de uma estatal conflitaria com as práticas de livre comércio entre os países. Na realidade, a Europa se abre internamente, mas se fecha como bloco através do processo de União Européia. Aumentando a cooperação entre empresas que já são importantes transnacionais e detêm grandes mercados, a tendência é de fortalecimento destas empresas. Devemos inclusive considerar a hipótese muito provável de fusões futuras, aumentando ainda mais sua escala e influência no cenário mundial.

O Japão, por sua vez, colocou suas empresas de petróleo no exterior, fazendo acordos de longo prazo para importação de gás natural liquêfeito, numa ligação simbiótica entre vendedor e comprador, enquanto busca associações para produção de petróleo em outros países, através da atuação associada de suas empresas estatais (Japanese Petroleum Company e Teikomo Oil Company).³⁴

Desta maneira, os países ricos têm multinacionais que se reforçam através de associações com estatais de países produtores e muitas aquisições de reservas e negócios em países de estatais de menor porte. Além disso, constituíram imensos estoques estratégicos de petróleo e gás natural liquêfeito que garantem meses de consumo, mesmo com a interrupção total das importações.

⇒ no terceiro bloco encontram-se países em desenvolvimento como a Bolívia, Peru, Colômbia, Equador, Argentina, Cuba e dezenas de outros de menor expressão no mercado mundial de petróleo. Aqui, fatores como a falta de escala das empresas locais, problemas com o balanço de pagamentos, as pressões políticas de caráter internacional ou mesmo a adoção de modelos econômicos neoliberais (como a Argentina) levaram vários destes países a considerarem, desde a saída total do Estado do setor petróleo, até a manutenção de empresas estatais em parcerias com empresas privadas estrangeiras ou nacionais. Na maioria dos casos, suas estatais não tiveram

³¹ Revista Análise Industrial, Ano 1, nº 2 (1994), p. 3.

³² O futuro do setor petróleo mexicano está indefinido, em função das pressões por liberalização decorrentes da adesão ao NAFTA e do empréstimo de quase US\$ 50 bilhões concedido pelo governo dos EUA no início de 1995 para debelar a "crise do México". Como garantia do pagamento, todos os recursos provenientes da venda de petróleo para os EUA (cerca de US\$ 8 bilhões por ano) serão depositados no New York Reserv Bank. VEJA, 08/02/95.

³³ VEJA, 14/06/95.

³⁴ AEPET (1994): O Que as Pessoas Querem Saber Sobre a Petrobrás, p. 6.

escala e condições técnicas para manterem a competitividade depois do "terceiro choque do petróleo". Aqui ocorre abertura de fato, e as grandes multinacionais privadas/estatais assumem o lugar das empresas locais. Novamente, cresce o poder das maiores corporações estrangeiras, agora com mais mercados e reservas para sua segurança e lucros operacionais. O setor petróleo no mundo portanto se concentra mais nas maiores empresas.

⇒ no quarto bloco estão a China e a Rússia. O que caracteriza este bloco é a dimensão territorial, a grande população, as expressivas reservas de petróleo, as profundas transformações econômicas em curso e as perspectivas de crescimento acelerado da demanda de óleo e gás. Assim, nestes países processa-se a privatização de milhares de empresas anteriormente controladas pelo Estado. O relativo atraso tecnológico em que vários setores (inclusive o de petróleo) se encontram tenta ser revertido pela abertura da economia a capitais externos.

A China, que optara pelo uso do carvão como fonte energética, agora necessita aumentar rapidamente sua produção interna de petróleo, já que seu consumo se expande proporcionalmente às suas taxas de crescimento econômico, superiores a 10% ao ano.³⁵ Este fato, somado à grande possibilidade de descobertas de novas reservas, aos modestos resultados na exploração *offshore* e à poluição causada pelo uso do carvão, está levando o país a desenvolver parcerias em algumas áreas da indústria de petróleo (como a exploração da Bacia de Tarim), sem perder o controle do setor no país.³⁶

No caso da Rússia, a produção de petróleo entrou em declínio após o desmembramento da ex-URSS e, também, em função do relativo atraso tecnológico e do esgotamento de algumas áreas produtoras tradicionais. Isto, aliado à carência de divisas, necessárias para o processo de transição para a economia de mercado, levou o país a buscar recursos em parcerias com capitais internacionais na área do petróleo.

Nestes países, o volume de recursos requeridos e o tempo necessário para desenvolver tecnologia seriam obstáculos aos planos de desenvolvimento nacionais. Além disso, o tamanho de seus mercados e de suas reservas é suficiente para acomodar os interesses de suas estatais e de companhias privadas multinacionais. Mais uma vez, confirma-se o crescimento do poder das *majors*, com o acesso aos mercados e reservas da China e da Rússia.

Concluindo, o movimento que se observa neste fim de século é o crescente fechamento do mercado mundial em torno das principais companhias, onde a abertura de fato se dá nos países com pequena escala e/ou em transição econômica. É nesse complexo contexto que se dará a discussão do monopólio da Petrobrás. Mas esta é também uma longa história...

³⁵ A China consumiu 2,405 milhões de barris/dia em 1992, quase o mesmo que a Alemanha (2,705 milhões de barris/dia) e mais que o dobro do consumo do Brasil (1,147 milhão de barris/dia). Conforme dados da revista *Oil & Energy Trends* (maio/93).

³⁶ "Abertura ou Fechamento do Setor Petróleo: Uma Grave Questão". AEPET, setembro/93.

2.2. O Caso do Brasil

O objetivo deste item é fazer uma avaliação histórica do setor petróleo no Brasil desde o final do século passado, passando pela atuação do CNP (Conselho Nacional do Petróleo) e pela instituição do monopólio da Petrobrás. A partir daí passaremos a descrever a atuação da empresa quanto à evolução da capacidade de refino, da produção de petróleo nacional e ao processo de integração horizontal e vertical. Avaliaremos também as restrições impostas por uma política governamental que, ao longo do tempo, inibiu a capacidade de investimento da empresa, fechando o quadro para que se questionasse incisivamente a continuidade do monopólio. Nesta análise, deixaremos evidenciado que a situação do Brasil é única no mundo ocidental, pois nosso petróleo foi nacionalizado antes mesmo de ser descoberto.

2.2.1. O período 1864-1938

O traço característico desta etapa é que os capitais privados nacionais e estrangeiros podiam ser aplicados em quaisquer atividades petrolíferas no país.

A Constituição de 1891 estabeleceu o direito de acessão, pelo qual a propriedade do subsolo e suas riquezas pertenciam ao proprietário do respectivo solo, como na legislação norte-americana. Em 1892 o paulista Eugênio Camargo comprou a fazenda Bofete de uma companhia que falira tentando perfurar ali em busca de petróleo. Camargo gastou sua fortuna perfurando sua própria terra, atingindo uma profundidade de 448 metros em 1896. Mas o pioneiro nacional do petróleo só encontrou água sulfurosa onde deveria estar o "ouro negro"...

Embora a Constituição impedisse a atividade federal direta na mineração, o levantamento geológico era permitido, e diversos geólogos foram contratados com o objetivo de identificar regiões com maiores probabilidades de ocorrência de petróleo. Assim é que em 1903 o norte-americano Israel Charles White foi contratado para investigar as possibilidades carboníferas do Rio Grande do Sul e Santa Catarina, na bacia sedimentar do Paraná. No relatório apresentado em 1908, White dedicou apenas duas páginas ao potencial petrolífero da região, mostrando-se bastante pessimista: "*as possibilidades são todas contra a descoberta de petróleo, em quantidade comercial, em qualquer parte do Sul do Brasil*".³⁷

Mas essa opinião não minou as esperanças governamentais com relação ao potencial petrolífero brasileiro. Em 1907 foi criado o Serviço Geológico e Mineralógico do Brasil (SGMB), subordinado ao Ministério da Agricultura, para dar continuidade aos levantamentos geológicos nas principais bacias sedimentares, especialmente no Sul.

As necessidades decorrentes da I Guerra Mundial impulsionaram algumas companhias privadas a se aventurarem em atividades exploratórias. Mas as flagrantes deficiências destas companhias (ilustradas pela falência da Empresa Paulista de Petróleo, em 1917) levaram o governo a intensificar sua atuação. Assim é que, até

³⁷ MARINHO JR., I.P. (1989), p. 217.

1918, o SGMB conseguiu delimitar as bacias sedimentares brasileiras em 4 "províncias petrolíferas": Amazônia (Acre, Amazonas e Pará), Nordeste (Maranhão, Piauí e parte de Goiás), Atlântico (litoral Nordeste, Recôncavo, Tucano e Campos) e Sul do Brasil (São Paulo, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Mato Grosso).

A década de 20 se caracterizaria por um crescente sentimento nacionalista, decorrente da desconfiança em relação aos trustes petrolíferos, do exemplo da Constituição mexicana de 1917 e do centenário da Independência (1922). Com isso, e apesar das deficiências técnicas, as sondagens federais nos estados de Alagoas, Bahia, São Paulo e Paraná não sofreram interrupções, mais para fazer presença contra incursões estrangeiras do que para achar petróleo. Ao final da década, inclusive, vários projetos limitando ou eliminando a participação do capital estrangeiro estavam em tramitação na Câmara dos Deputados.

Portanto, na altura de 1930 já eram visíveis algumas características peculiares da pesquisa brasileira de petróleo. Primeiro, as iniciativas particulares haviam sem exceção demonstrado desconhecimento, tanto da geologia do petróleo como das necessidades de capital. Segundo, aumentava pouco a pouco o interesse dos governos federal e estaduais, em virtude da "excepcional relevância militar e econômica" do petróleo. Terceiro, e o mais importante, a atitude dos governos quanto à exploração do petróleo caracterizava-se por crescente nacionalismo, baseado na crença de que o subsolo brasileiro possuía grandes reservas, e que sua exploração por estrangeiros tivesse efeitos estratégicos e econômicos desfavoráveis ao país. O Código de Minas, promulgado em 1934, assinala a mudança de orientação com relação aos recursos minerais. Estabelecia que a propriedade do subsolo, ao contrário do que ocorria até então, era independente da posse do solo. Assim, todas as riquezas do subsolo passaram a ser consideradas patrimônio da União, exigindo, para serem exploradas, concessão especial do governo federal.³⁸

Os anos 30 trouxeram o acirramento do nacionalismo, resultando em conflitos entre o governo e a iniciativa privada. Ambos os lados queriam excluir os estrangeiros da pesquisa do petróleo, mas a indústria dispunha-se a arriscar seu dinheiro e queria que outros partilhassem do risco - é o caso da Companhia de Petróleo Nacional e da Companhia Petróleos do Brasil, que tinham na direção o escritor Monteiro Lobato - enquanto o governo procurava proteger os cidadãos para que não fossem lesados por companhias particulares superentusiastas, de limitados conhecimentos geológicos e ansiosas por aumentar seu capital pela emissão de ações. Embora Monteiro Lobato não tenha localizado petróleo e tenha inclusive sido preso em 1939 devido às sucessivas declarações de que no DNPM (Departamento Nacional de Produção Mineral, criado em 1934) existia "um grupo de criaturas" cujo lema era "não tirar petróleo e não deixar que o tirem", é inegável que a controvérsia foi decisiva no chamamento à nação para acelerar a solução do problema do petróleo brasileiro, imerso em dificuldades técnicas e burocráticas, recursos inadequados, equívocos e escamoteações.

³⁸ COHN, G. (1968), p. 17.

O exemplo mais patente destes equívocos seria dado pelas dificuldades encontradas por Manoel Inácio Bastos e Oscar Cordeiro para que o DNPM reconhecesse a ocorrência de petróleo em Lobato, perto de Salvador, Bahia. O poço, descoberto em fins de 1932, seria virtualmente ignorado pelo Ministério de Agricultura (responsável pelo DNPM) com base levantamentos geológicos anteriores da região, feitos pelo geólogo lituano Victor Oppenheim. Somente em 1936 a questão seria resolvida, com o trabalho de sondagem efetuado por três jovens geólogos do DNPM: Glycon de Paiva, Fróes Abreu e Irnack do Amaral. Este levantamento confirmaria o potencial petrolífero do Recôncavo Baiano. Em janeiro de 1939 o petróleo aflorou à superfície em Lobato, comprovando sua existência no Brasil.

Quando isso ocorreu, porém, muita coisa tinha mudado. A Constituição do Estado Novo, promulgada em 1937, era ainda mais centralista e nacionalista que a de 1934. Estipulava que somente brasileiros poderiam possuir ações das companhias petrolíferas ou mineradoras nacionais. Em 1938, Vargas promulgou três decretos que tratavam diretamente do petróleo. O Decreto-Lei 366 declarou todos os campos petrolíferos ainda a serem descobertos no território nacional como de propriedade do Governo Federal. O Decreto-Lei 395 declarou o suprimento nacional de petróleo de utilidade pública, nacionalizou a indústria de refinação e criou o Conselho Nacional do Petróleo (CNP) para controlar a indústria. O Decreto-Lei 538 estabeleceu a política a ser seguida pelo CNP para ampliar a capacidade de refino e levar adiante a procura sistemática do petróleo, o qual, se encontrado, seria utilizado também sob controle nacional. O CNP controlaria a pesquisa, mas não era impedido de contratar essa atividade.

Alguns acontecimentos externos influíram sobre o governo na instalação do CNP. Possivelmente não foi coincidência o fato de o CNP ter sido criado um mês depois da expropriação mexicana, ocorrida em março de 1938. Também a experiência argentina com a YPF serviu de modelo, pois esta foi criada tanto para regular a indústria como para empenhar-se nela; a singularidade do CNP é que foi criado antes de descoberto petróleo no Brasil. Pelo Decreto-Lei 3701, de fevereiro de 1939, todos os depósitos de petróleo do Recôncavo, num raio de 60 quilômetros do poço 163 (o poço pioneiro), foram tornados reserva nacional, cabendo apenas ao CNP a pesquisa de toda a área.

2.2.2. A atuação do CNP: 1938-1953

O primeiro presidente do CNP foi o general Júlio Caetano Horta Barbosa, nacionalista convicto e um dos principais membros da ala militar de sustentação do Estado Novo. Horta Barbosa pressionou o governo para vários atos que incrementariam o controle do CNP sobre o petróleo, em detrimento da iniciativa privada. Primeiro, aumentou os impostos sobre o petróleo refinado no país, de modo a reduzir a margem de lucro no refino para cerca de 25%. Depois, não permitiu que as companhias estrangeiras ampliassem suas atividades além da distribuição.³⁹ Em 1940

³⁹ Desse modo se neutralizou a tentativa da Standard Oil of New Jersey de forjar um "direito adquirido" com a construção de uma refinaria "pequena, pobre e improvisada", com capacidade para cerca de 2 mil b.p.d.. SEABORN SMITH, P. (1974), p. 55.

foi decretado o novo Código de Minas, reiterando que somente o Governo Federal poderia autorizar a pesquisa em propriedades públicas ou privadas, e apenas a empresas brasileiras (compostas de diretores e acionistas brasileiros). O CNP ficou encarregado de conceder as autorizações. Porém, talvez devido ao potencial do mercado interno, à descoberta de petróleo em Lobato, ou a uma combinação de ambos os fatores, em 1940 a Standard Oil sugeriu em memorando confidencial ao presidente Getúlio Vargas que poderia participar da pesquisa "se fosse possível estabelecer uma base jurídica segura e estável". Pressionado por Horta Barbosa e pelo general Góes Monteiro, chefe do Estado-Maior do Exército, o presidente adiou indefinidamente a discussão do memorando.

O CNP descobrira três novos campos até fins de 1941: Candeias, Aratu e Itaparica, todos no Recôncavo, sendo os dois primeiros de dimensão comercial (capacidade de recuperação de pelo menos 1 milhão de barris), o que se verificou não ser o caso do campo de Lobato.⁴⁰ Contudo, o desenrolar da II Guerra Mundial começava a afetar a exploração: a escassez de peças (devido à falta de navios em decorrência da Guerra) redundava em dificuldades para manter em funcionamento o reduzido equipamento existente. Além disso, a maior parte do petróleo consumido no país vinha das Antilhas, e em meados de 1941 o Brasil começava a sentir a escassez de petróleo, à medida que cada vez mais os navios-tanque (e as companhias de petróleo) passaram a priorizar os países beligerantes. Em julho, as reservas de gasolina davam para apenas dois meses de consumo.⁴¹ Porém, a escassez foi em parte aliviada com várias medidas. A população teve de se acostumar à Lei do Gasogênio (derivado do carvão de lenha), utilizado obrigatoriamente em 10% da frota de caminhões, à adição compulsória de álcool anidro à gasolina, bem como à proibição da venda de gasolina aos domingos e feriados. O racionamento entrou em vigor na Bahia e no Sul do país, sob a fiscalização do CNP.

Foi nesse contexto difícil, entre 1941 e 1942, que a Standard Oil fez mais duas propostas de "cooperação" ao governo brasileiro, solicitando alterações na legislação vigente. Mais uma vez, a opinião contrária de diversos militares (como do general Eurico Gaspar Dutra, Ministro da Guerra) levou Vargas a "arquivar" o assunto. Mesmo frustradas suas tentativas de atuar na exploração e refino, a Standard Oil of Brazil auferiu elevados lucros na distribuição. Em 1946, quando se tornou a maior companhia distribuidora do país, seu lucro líquido foi de 332% do capital investido.⁴²

O prosseguimento da Guerra levaria a dificuldades crescentes: em julho de 1942 a proporção de álcool a ser adicionado à gasolina foi elevada para 50%.⁴³ A escassez de peças levou o CNP a restringir sua exploração à área do Recôncavo, de modo que, em fins de 1943, a produção nacional era de apenas 300 b.p.d. (barris por dia), cerca de 1% do consumo total. Tal quadro levou ao pedido de demissão de Horta Barbosa, em agosto de 1943, sendo substituído pelo coronel João Carlos Barreto.

⁴⁰ Idem, p. 245.

⁴¹ MARINHO JR., I.P. (1989), p. 246..

⁴² COHN, G. (1968), p. 33.

⁴³ SEABORN SMITH, P. (1974), p. 60.

Coerentemente com a situação da época, quer na busca da “solução do problema da refinação do petróleo”, quer para fazer face à necessidade de “grandes capitais e custosa aparelhagem”, que “não podem ainda ser encontrados...na órbita estritamente nacional”, o presidente Carlos Barreto assumiu uma posição contrária à de seu predecessor, recomendando a revisão da legislação petrolífera vigente para “permitir-se a cooperação de capitais externos na exploração e desenvolvimento entre nós”.⁴⁴

Outras mudanças viriam em 1946, ano da eleição de Eurico Gaspar Dutra como novo presidente e da promulgação de uma nova Constituição. A Constituição de 1946 restabeleceu os princípios mais liberais de 1934, ao dispor que o aproveitamento dos recursos minerais ficaria a cargo de brasileiros ou de “sociedades organizadas no país”, sem qualquer restrição à nacionalidade dos acionistas. Porém, não ocorreu a esperada “enxurrada” de propostas para exploração e construção de refinarias. Isto porque o CNP, preocupado em impedir a entrada de companhias financeiramente irresponsáveis, estabeleceu condições bastante severas para a concessão de licenças de refinação. Em 1946 o Brasil contava com apenas 4 refinarias, a maior delas com capacidade de mil b.p.d.. Três localizavam-se no Rio Grande do Sul e a quarta, em São Paulo, era operada pelo Grupo Matarazzo para consumo próprio. Devido ao rigor do CNP, apenas duas companhias privadas conseguiram em 1947 autorização para construir refinarias de maior capacidade. Uma pertencia ao Grupo Soares Sampaio; prevista para o Rio de Janeiro, com capacidade de 8 mil b.p.d., acabou localizando-se em Capuava, perto de São Paulo, e com capacidade aumentada para 20 mil b.p.d.. A outra, do Grupo Drault Ernany, seria construída em Manguinhos, no Rio de Janeiro, com capacidade para 10 mil b.p.d.. Além disso, com a descoberta do campo de Dom João, no Recôncavo, o CNP resolveu contratar a M.W. Kellog Co., em novembro de 1947, para construir uma refinaria em Mataripe, com 2500 b.p.d. de capacidade.

Enquanto o CNP prosseguia nos trabalhos geológicos e na revisão dos textos legais (através da Comissão de Anteprojeto da Legislação do Petróleo, estabelecida em fevereiro de 1947), sobressaiam, no plano político, as opiniões visando solucionar o problema brasileiro de petróleo. Em fins de 1947, o Clube Militar se transformara no centro dos debates sobre a política brasileira de petróleo, devido às conferências dadas pelos generais Juarez Távora e Horta Barbosa. A posição de Távora era favorável à liberalização: a pesquisa e a lavra seriam realizadas indistintamente por entidades nacionais, estrangeiras ou associadas, ao passo que a refinação e os transportes seriam reservados a brasileiros ou sociedades mistas, onde os brasileiros participariam com pelo menos 60% do capital. Já o enfoque de Horta Barbosa era estatizante, e seria popularizado pelo *slogan* “O petróleo é nosso”: defendia o monopólio integral do Estado. Sua opinião seria o ponto de partida para a grande campanha em defesa do monopólio estatal do petróleo, que logo se alastraria pelo país.

A primeira proposta legislativa de uma lei do petróleo foi apresentada na Câmara dos deputados pelo líder da bancada do Partido Comunista, Carlos Marighela, em 25 de junho de 1947. O Projeto nº 382 propunha a criação do INP (Instituto

⁴⁴ Relatório de 1946 do Conselho Nacional do Petróleo, Introdução, p. 20.

Nacional do Petróleo), em substituição ao CNP. Permitia a constituição de sociedades de economia mista com pessoas naturais ou jurídicas brasileiras, mas não podia ser rotulado de nacionalista, já que, referindo-se a “sociedades organizadas no Brasil”, permitia a entrada do capital estrangeiro. O segundo projeto (nº 422), também da bancada comunista, apresentado doze dias depois do primeiro, não se referia nos seus 40 artigos a qualquer solução estatal, mas apenas a capitais privados nacionais. Logo, porém, os comunistas deixariam de lado ambas as proposições, à espera da legislação que estava sendo elaborada por uma comissão coordenada por Odilon Braga.

Em fins de 1947, começava a ficar claro que o movimento “O petróleo é nosso” atingira diversos setores da sociedade brasileira, pois a campanha de apoio começou quase espontaneamente e logo assumiu proporções nacionais. Esse movimento teve vários pontos de sustentação; o grupo mais significativo talvez tenha sido o dos militares, cuja maioria apoiava o monopólio estatal por motivos de segurança nacional e pelo desejo de conservar a soberania sobre os recursos naturais. A eles se juntaram as organizações estudantis de nível universitário (especialmente a UNE), atizadas pelas palestras de Horta Barbosa, Lobo Carneiro e Rafael de Oliveira, e diversos intelectuais nacionalistas, que escreviam em jornais e revistas como *Última Hora*, *Diário de Notícias*, *Jornal de Debates* e, mais tarde, *Cadernos de Nosso Tempo* e *O Semanário*, e que mantiveram a campanha em evidência por vários anos. Mas isto não explica a intensidade da participação popular; o principal é que a campanha atingira a todas as classes sociais, dispostas a expressar seu nacionalismo depois de muitos anos sob um regime autoritário. Oradores de fins da década de 40 diziam que brasileiros, a serviço do Estado, descobriram petróleo depois que os trustes afirmaram não haver nenhum. Por que, então, permitir que estes mesmos trustes parasitários o explorassem? Finalmente, havia o sentimento de que o povo brasileiro era tão capaz quanto qualquer outro para criar uma indústria petrolífera.

Ainda assim, o Estatuto do Petróleo, apresentado por Odilon Braga à Câmara dos Deputados a 11 de novembro de 1947, desprezou a campanha nacionalista, enfatizando a necessidade da cooperação continental (leia-se dos Estados Unidos) e da assistência técnica estrangeira para desenvolver nossa indústria petrolífera. Mas o Estatuto estava fadado a nascer morto, não apenas devido à radicalização do movimento “O petróleo é nosso”, mas também porque os EUA e suas companhias estavam muito mais dispostos a investir na reconstrução européia que em “cooperar” com países latino-americanos.

O debate prosseguiu através de 1948, tendo Euzébio Rocha e o ex-presidente Artur Bernardes como principais porta-vozes da tese do monopólio estatal de Horta Barbosa na Câmara dos Deputados.⁴⁵ Do outro lado estavam os deputados Pereira da Silva e Raimundo Padilha, da UDN, insistindo na escassez dos recursos nacionais para alcançar a auto-suficiência em petróleo e criar uma indústria integrada. A 10 de maio, o presidente Dutra remeteu ao Congresso o Plano SALTE (Saúde, Alimentação,

⁴⁵ Para se ter uma idéia de como o debate estava ideologizado, basta lembrar a declaração de Artur Bernardes ao ser interpelado a respeito da eficiência da administração estatal: “*Eu prefiro que as nossas indústrias sejam mal administradas, mas continuem nossas, a que sejam bem administradas e pertençam ao estrangeiro*”. SEABORN SMITH, P. (1974), p. 80.

Transporte, Energia), nele constando um capítulo sobre petróleo. A dotação de verbas para o setor foi rapidamente aprovada, devido à urgência de se atender a um consumo crescente e ao fato de o controle ser exercido pelo governo (embora se admitisse a participação do capital privado nacional no refino). Em meados de 1949 o governo adquiriu na França equipamento para construir uma refinaria de 45 mil b.p.d. perto de São Paulo. Mais tarde, o Conselho de Segurança Nacional aprovou as propostas dos grupos Soares Sampaio e Drault Ernany para a construção das refinarias de Capuava e Manguinhos. No começo de 1950, uma comissão do governo brasileiro assinou contratos para a compra de 19 navios na Suécia, Grã-Bretanha e Japão. O Plano também destinou verbas para aumentar as pesquisas: em 1950, o CNP perfurou 30 poços, enquanto no ano anterior não tinha passado de 17 poços. A produção subiu de 300 b.p.d. em 1949 para 930 b.p.d. em 1950.⁴⁶

Ao final do mandato de Dutra, o Estatuto do Petróleo e o enfoque liberal de desenvolvimento que ele representava eram assuntos liquidados na política brasileira. Uma onda de reação popular nacionalista afastava-o como opção para os políticos. Caberia ao recém-eleito Getúlio Vargas (que durante a campanha presidencial criticara o Estatuto do Petróleo) encaminhar uma solução para a prolongada controvérsia.

Após sua eleição, em fins de 1950, Vargas anunciou planos para um amplo programa de desenvolvimento que galvanizaria tanto o setor público como o privado, adotando uma posição mais pragmática que estritamente nacionalista. O país poderia enfrentar uma situação crítica com relação aos combustíveis em breve: em 1951, a importação necessária ao consumo de 120 mil b.p.d. custou US\$ 200 milhões; em 1955, esperava-se que o consumo atingisse os 250 mil b.p.d., ao custo de US\$ 500 milhões.⁴⁷ E as divisas necessárias para importar o petróleo eram escassas, dependentes em grande medida das exportações do café, sujeito a flutuações nos termos de troca. Receava-se que a escassez de petróleo ou divisas inviabilizasse os planos de industrialização. Nesse sentido, Vargas procuraria todas as fontes de receita possíveis para acelerar o desenvolvimento do setor, sem desprezar inclusive os capitais privados.

Enquanto a Assessoria Econômica trabalhava numa nova preposição do petróleo, o CNP realizou alguns avanços. Em 1951 a Refinaria de Mataripe entrou em operação e logo depois teria sua capacidade duplicada para 5 mil b.p.d.. A Refinaria de Cubatão, adquirida durante o Plano SALTE, começou a tomar forma junto com uma fábrica vizinha de fertilizantes. A produção de óleo cru atingiu a média de 1620 b.p.d.. No mesmo ano, o CNP perdeu João Carlos Barreto, seu presidente desde 1943, e sob a direção de Plínio Cantanhede tornou-se um pouco mais nacionalista, negando autorização para a instalação de uma refinaria de 30 mil b.p.d. no Rio de Janeiro, financiada pela Socony-Vacuum Inc.⁴⁸

A 6 de dezembro de 1951, Vargas encaminhou ao Congresso o Projeto de Lei nº 1516/51, destinado a criar uma companhia mista, a Petróleo Brasileiro Sociedade

⁴⁶ World Oil (15/07/1951), p. 178.

⁴⁷ SEABORN SMITH, P. (1974), p. 91.

⁴⁸ MARINHO JR., I.P. (1989), p. 268.

Anônima (Petrobrás), que teria o monopólio de todas as fases da indústria nacional de petróleo, exceto a distribuição. O Projeto nº 1517/51 estabelecia as fontes de receita da empresa: aportes da União; impostos sobre combustíveis, automóveis e artigos supérfluos; parte da receita dos impostos estaduais e municipais sobre combustíveis; compra compulsória de certificados (que depois poderiam ser trocados por ações) pelos proprietários de veículos; e venda de ações ao público. E foi sobre as duas últimas fontes de receita que se voltaram as críticas dos nacionalistas: as subsidiárias dos trustes, se organizadas no Brasil, poderiam adquirir ações da Petrobrás. Além disso, haveria ambigüidades suficientes no projeto para permitir que os trustes assumissem o controle da empresa; por exemplo, os certificados entregues aos proprietários de veículos seriam convertidos em ações, mas não se dispunha sobre a nacionalidade destes proprietários.

Os debates criaram surpreendentes desvios nos alinhamentos partidários. Em maio de 1952, a UDN, que mantivera uma posição tradicionalmente favorável ao capital estrangeiro, passou a defender o monopólio estatal em todas as fases, sem qualquer participação privada, e a ser executado por uma empresa estatal. É claro que o controle estatal absoluto tomara conta da imaginação popular, e o partido respondeu ao estado de espírito do eleitorado. A UDN reconhecia que o ideário liberal tornara-se insustentável na atmosfera política da época, e a prova disso está na sua decisão de opor-se a Vargas, seu inimigo, a partir de uma posição radical-nacionalista, ao invés de liberal. Desse momento em diante, o desenvolvimento do petróleo brasileiro por empresas privadas deixou de ser uma possibilidade política.

Durante os meses seguintes, a Câmara dos Deputados analisou 126 emendas ao Projeto 1516/51. Em setembro, os deputados votaram. Das emendas aprovadas, a mais importante foi a de nº 14, que excluía a participação do capital estrangeiro na Petrobrás, mesmo que fosse através de empresas organizadas no Brasil. Os deputados aprovaram o projeto emendado em 18 de setembro, remetendo-o ao Senado uma semana depois.

Enquanto isso, o CNP fazia mais alguns progressos. Em 1952, a produção subiu para a média de 2 mil b.p.d.. Foram perfurados 64 poços (quase todos no Recôncavo), sendo que em 44 deles foi encontrado petróleo, e 2 forneceram gás. A Refinaria de Mataripe entrou em funcionamento, e foram finalizados os estudos para ampliar sua capacidade para 15 mil b.p.d.. A I.B. Sabbá & Cia. Ltda. foi autorizada a construir e operar uma refinaria de 2500 b.p.d. em Manaus. Isso elevou para 4 o número de refinarias de propriedade particular no Brasil; a produção projetada das 4 juntas era de cerca de 45 mil b.p.d., menos de um terço do consumo em 1952.⁴⁹

O Senado (que tinha uma posição mais conservadora) votou no início de 1953 e devolveu o projeto à Câmara com 32 emendas, várias das quais tornariam o projeto da Petrobrás mais liberal que o original (de 1951). Por exemplo, se permitiu que estrangeiros adquirissem ações não-registradas da empresa; o CNP teria permissão para, através da Petrobrás, contratar empresas estrangeiras para pesquisa e lavra.

⁴⁹ SEABORN SMITH, P. (1974), pp. 104-105.

Em 15 de julho, a Câmara dos Deputados nomeou uma comissão de quinze membros, com dois meses de prazo para analisar as emendas do Senado. Levando-se em conta a posição nacionalista da Câmara, não foi surpresa que o relatório da comissão, apresentado em 8 de setembro, recomendasse a rejeição das 11 emendas que liberalizariam a lei do petróleo.

A Câmara seguiu as recomendações da comissão na votação realizada na semana seguinte; o Projeto 1516/51 foi aprovado em 15 de setembro praticamente na mesma forma em que fora levado ao Senado um ano antes, e Getúlio Vargas assinou-o em 3 de outubro. Depois de 22 meses de intensos debates, o projeto da Petrobrás, emendado, transformou-se na Lei nº 2004, que instituiu o monopólio da União no tocante à pesquisa, lavra, refino (respeitadas as concessões já outorgadas) e o transporte marítimo ou por oleodutos, a ser exercido pela Petrobrás. Um desfecho propício para consagrar Getúlio Vargas como o paladino do monopólio estatal no Brasil, glorificado após sua morte por ter sancionado na íntegra a lei resultante do projeto emendado do Congresso.⁵⁰

2.2.3. O monopólio e a atuação da Petrobrás

O cenário por ocasião da implantação da Petrobrás, em 1954, era o seguinte: a produção interna de petróleo era de cerca de 2600 b.p.d., representando menos de 2% do consumo total, de 160 mil b.p.d.; e a capacidade instalada do parque nacional de refino era de aproximadamente 40 mil b.p.d. (equivalente a 25% do consumo interno de derivados).⁵¹

A 2 de abril, Vargas transferiu para a Petrobrás o acervo pertencente ao CNP (que continuou como órgão normativo do setor), avaliado em US\$ 165 milhões. Incluídos estavam os campos de produção do Recôncavo, a Refinaria de Mataripe, as obras da Refinaria de Cubatão e da fábrica de fertilizantes, a Frota Nacional de Petroleiros (FRONAPE), com 22 navios, e o equipamento de perfuração alocado em oito estados.

Uma das principais medidas tomadas pelo 1º presidente da empresa, coronel Juracy Magalhães, foi a de contratar um ex-geólogo da Standard Oil, Walter Link, para organizar o Departamento de Exploração (DEPEX). Isso ilustra uma das prioridades da empresa: aumentar a produção nacional de petróleo, visando a reduzir a porcentagem de petróleo importado. Outra prioridade era tornar o país auto-suficiente em refino o mais depressa possível; importando petróleo bruto ao invés de derivados, reduzir-se-ia o gasto com divisas estrangeiras. Até o final da década, a Petrobrás faria importantes avanços nessas direções.

Ainda em 1954, as refinarias particulares de Manguinhos e Capuava começaram a produzir e, no começo de 1957, foi inaugurada a refinaria de Manaus, com capacidade de 5 mil b.p.d.. As três juntaram-se à existente refinaria Ypiranga (9300 b.p.d.), e a duas outras pequenas unidades localizadas em São Paulo e Rio Grande do

⁵⁰ E contrariando sua posição pessoal, favorável à participação do capital privado, inclusive de empresas estrangeiras, como a Standard Oil. O ESTADO DE SÃO PAULO, 04/06/95.

⁵¹ Revista Conjuntura Econômica, outubro de 1993.

Sul. A Petrobrás também ampliava sua capacidade de refino. Em abril de 1955 foi inaugurada a Refinaria de Cubatão, com 45 mil b.p.d.. Em 1958, sua capacidade foi ampliada para 70 mil b.p.d. e foi-lhe acrescentada uma unidade petroquímica. A empresa anunciou ainda planos para construir uma refinaria de 90 mil b.p.d. em Duque de Caxias, na baía de Guanabara.

Enquanto isso, as tentativas de restringir a atuação do monopólio estatal, como os projetos dos senadores Assis Chateaubriand, Plínio Pompeu e outros, e as declarações de Eugênio Gudin e Roberto Campos, foram todas rechaçadas pelos estudantes, militares e pela FPN (Frente Parlamentar Nacionalista, criada em 1958), defensores intransigentes da Petrobrás. A realidade é que o suicídio de Vargas e sua carta-testamento, responsáveis por grande comoção popular, impediram que os governos posteriores moderassem qualquer aspecto do nacionalismo econômico promovido pelo falecido presidente.⁵²

Em 1960, a indústria petrolífera nacional mostrava expressivo crescimento. As reservas de petróleo bruto subiram de 150 milhões de barris em 1954 para 620 milhões de barris. Neste ano, a produção era de cerca de 85 mil b.p.d., chegando a ultrapassar os 100 mil b.p.d. em fins de dezembro.⁵³ Mas nem tudo eram flores para a Petrobrás. Em meados de novembro, alguns jornais do Rio de Janeiro publicaram o "Relatório Link", reunindo o consenso de oito geólogos estrangeiros e seis brasileiros do DEPEX. Num levantamento das 12 principais bacias sedimentares, depois de seis anos e US\$ 300 milhões gastos em pesquisas⁵⁴, as únicas bacias sobre as quais o relatório se mostrou otimista foram o Recôncavo, Tucano (ao norte do Recôncavo) e Sergipe (no litoral do estado). O Médio Amazonas, onde em 1955 se descobriu o poço de Nova Olinda, foi considerado marginal. Link concluiu recomendando que a Petrobrás se concentrasse nas 3 bacias mais promissoras e procurasse concessões para exploração em outros países.

As conclusões de Link foram duramente criticadas pelos nacionalistas, pois contestavam uma das crenças em que se sustentara a implantação do monopólio estatal: a de que o país dispunha de abundantes reservas de petróleo. Link foi prontamente acusado de "sabotagem" e demitido; nos anos seguintes, todas as descobertas de petróleo feitas pela companhia seriam utilizadas para tentar provar que as conclusões do "linkismo" eram falsas.⁵⁵ Mas apesar de toda a controvérsia gerada, é inegável que Link conseguira organizar o DEPEX nos moldes dos departamentos de exploração das grandes companhias internacionais, inclusive enviando geólogos e geofísicos brasileiros para estagiar em universidades dos EUA.

Também a partir de 1960 (e até o golpe de 1964), a política passou a predominar na administração da Petrobrás. Já durante a campanha a favor do Marechal Lott (da aliança PTB-PSD), Juscelino Kubitschek prometeu ao estado de

⁵² MARINHO JR., I.P. (1989), pp. 283-298.

⁵³ SEABORN SMITH, P. (1974), p. 142.

⁵⁴ Representando um dos maiores investimentos da espécie no mundo. Idem, p. 137.

⁵⁵ O termo "linkismo" foi utilizado à época como sinônimo de derrotismo e descrença no futuro da Petrobrás, e largamente empregado pelos defensores do monopólio estatal. CARVALHO, G. (1977), p. 187.

Minas Gerais uma refinaria de 25 mil b.p.d., ao que Jânio Quadros, candidato apoiado pela UDN, retrucou prometendo uma refinaria de 50 mil b.p.d.. Mas nenhum dos dois consultou quais eram os interesses da Petrobrás no assunto⁵⁶ ...

Com a vitória de Jânio, o escolhido para dirigir a Petrobrás foi Geonísio Carvalho Barroso, ex-superintendente de produção na Bahia. Quadros agiu politicamente, cedendo às pressões dos sindicatos dos trabalhadores de petróleo da Bahia. Este é mais um indício da crescente politização dentro da empresa. As dificuldades institucionais, que se acentuariam com a renúncia de Jânio e o conturbado governo de Goulart, levariam à marginalização dos nacionalistas moderados. A radicalização parece ter sido mais acentuada na Petrobrás que em outras empresas do governo.⁵⁷

Várias divergências (basicamente quanto às estimativas do potencial petrolífero brasileiro) entre Barroso e o novo ministro das Minas e Energia, Gabriel Passos, levaram à exoneração do primeiro, a 6 de janeiro de 1962. Imediatamente, os trabalhadores das instalações da Petrobrás na Bahia entraram em greve. A normalidade só seria retomada com a nomeação do advogado baiano Francisco Mangabeira, detentor de boas credenciais junto à FPN, ao ministro Gabriel Passos e aos petroleiros baianos.

A gestão de Mangabeira foi marcada por intenso desgaste junto aos diretores e chefes de seção, em virtude de contratos polêmicos com a YPF e Petronal S.A., da cooptação de líderes sindicais e da queda da produção.⁵⁸ As crises internas na empresa culminariam em 24 de maio de 1962, quando os diretores de todas as seções técnicas exigiram a exoneração do presidente. Mangabeira só permaneceu no cargo devido ao apoio dos sindicatos, em troca do compromisso de pressionar o governo para que se ampliasse o monopólio da Petrobrás e se abolisse o CNP. Como não se concretizaram suas reivindicações, Mangabeira renunciou à presidência em meados de 1963, sendo substituído pelo general Albino Silva, Chefe da Casa Militar do presidente João Goulart.

Nessa época, a Petrobrás estava em dificuldades financeiras; a empresa assumira a distribuição de derivados às organizações públicas em janeiro, mas não levava em conta que estas poderiam demorar a pagar as contas... Em agosto, as repartições federais deviam à Petrobrás Cr\$ 16 bilhões; ao mesmo tempo, a empresa estava alguns meses atrasada no pagamento de *royalties* aos municípios do Recôncavo, e devia cerca de US\$ 100 milhões a fornecedores de petróleo estrangeiros. Apesar dessas dificuldades, crescia a pressão para que as refinarias particulares fossem desapropriadas (inclusive através de uma greve de 24 horas dos petroleiros, em meados de novembro).⁵⁹ A 24 de dezembro, o governo deu mais um

⁵⁶ MARINHO JR., I.P. (1989), pp. 305-306.

⁵⁷ CARVALHO, G (1977), Cap. V.

⁵⁸ A produção caíra de 95 mil b.p.d. em 1961 para 90 mil b.p.d. durante o primeiro semestre de 1962, devido à falta de equipamentos de perfuração e às técnicas deficientes de extração. SEABORN SMITH, P. (1974: 160).

⁵⁹ A refinaria de Capuava, por exemplo, era vista pelos nacionalistas radicais como "ponta de lança" dos interesses petrolíferos internacionais no Brasil. CARVALHO, G. (1977: 141).

passo para a complementação do monopólio estatal, ao conceder à Petrobrás o monopólio da importação de óleo cru, o que daria à companhia maior poder de barganha no mercado mundial.

No início de 1964, outra crise ocorreria nas altas esferas administrativas da Petrobrás. Albino Silva convocou a imprensa para acusar cinco altos funcionários (inclusive o diretor Jairo José Farias) de terem negociado contratos "ruinosos" de importação e transporte de petróleo. Os funcionários, demitidos em 25 de janeiro, acusaram Albino Silva de tentar impor "soluções pessoais" à companhia e de tomar decisões sem consulta.

Diante da crescente repercussão do fato na imprensa, o presidente Goulart substituiu Albino Silva pelo marechal Osvaldo Ferreira Alves, em 28 de janeiro. Mas o "General do Povo" ficaria pouco tempo na presidência da empresa. O ambiente político e institucional deteriorava-se rapidamente, e Goulart procurava manter-se no cargo agradando aos nacionalistas radicais, o que só reforçava o receio dos que o consideravam "comunista" e responsável pela implantação de uma "república sindicalista". É nesse contexto que ocorreu o comício de 13 de março, onde o presidente assinou o decreto que encampava as refinarias particulares, e a nacionalização da distribuição de derivados, já no dia 1º de abril. Mas este último decreto nem chegou a ser publicado, pois no mesmo dia os militares tomaram o poder, e o cargo de Presidente da República foi declarado vago.⁶⁰

Consolidado o golpe militar⁶¹, o presidente interino Ranieri Mazzilli empossou o general Ademar de Queiroz como novo presidente da Petrobrás. A primeira medida tomada foi promover o expurgo dos dirigentes e funcionários identificados com a radicalização dos anos anteriores. Após o trabalho das comissões investigadoras, foram demitidos 467 empregados, de um total de 35 mil. A medida indica a intenção dos militares de reorganizar a empresa acima das influências políticas e sindicais; os militares e técnicos voltariam a gozar do prestígio que desfrutavam no início das operações da empresa.⁶² A primitiva estrutura de organização horizontal existente desde 1954 também foi alterada: implantou-se a departamentalização das atividades operacionais. Os Departamentos de Exploração e Produção foram fundidos, ficando encarregados da pesquisa e desenvolvimento das jazidas petrolíferas. As fábricas e outras unidades industriais ficaram sob a jurisdição do Departamento Industrial. Ao Departamento Comercial atribuíram-se as operações de distribuição, cabendo ao Departamento de Transportes a supervisão da FRONAPE, dos oleodutos e terminais. Tal departamentalização contribuiria para dissociar as unidades técnicas da Petrobrás das mudanças nos escalões superiores da empresa.⁶³

⁶⁰ Uma boa descrição das idas e vindas do governo João Goulart está em ABREU, M.P. (1992), cap. 8.

⁶¹ Um estudo abrangente sobre a atuação da Petrobrás pós-64 está em ALVEAL, E.C. (1995). Pela lógica do Jano Bifronte, a empresa possuiria as faces pública e a privada. Por sua ligação com a burocracia governamental e com atores privados, a Petrobrás gozaria de crescente poder de articulação, negociação e intermediação no período.

⁶² CARVALHO, G. (1977), cap. V.

⁶³ MARINHO JR., I.P. (1989: 341).

O governo do general Castelo Branco logo reexaminaria a nacionalização das refinarias particulares e da distribuição de derivados, decretadas por Goulart pouco antes do golpe militar. Embora a Petrobrás lutasse pela encampação das refinarias particulares, o decreto foi anulado pelo Judiciário. Quanto à nacionalização da distribuição, também não chegou a ser implementada. Em menos de um ano, o governo mostraria que não era sua intenção ampliar o controle da Petrobrás sobre a indústria petrolífera nacional; em julho de 1965, o Conselho de Segurança Nacional aprovou o investimento privado, de qualquer origem, na indústria petroquímica. Mas ainda assim a participação da Petrobrás no setor tornou-se expressiva a partir da constituição da Petroquisa, em 1968. Com esta subsidiária, a empresa passou a associar-se a diversas companhias nacionais e estrangeiras no desenvolvimento da petroquímica, e alcançou atuação destacada na implantação dos pólos petroquímicos de São Paulo, Bahia e Rio Grande do Sul.

Na verdade, sob os sucessores de Castelo Branco (Costa e Silva e Emílio G. Médici), a Petrobrás logrou expandir suas atividades através de crescente integração para a frente (*forward integration*), tornando-se uma empresa verticalizada pela atuação na petroquímica e na distribuição de derivados. Nesta última também foi mantida a participação de capitais privados; porém o crescimento da Petrobrás no segmento foi significativo. A empresa começou a fazer uso de postos de revenda em 1964, atendendo principalmente a agências governamentais. Em 1971 foi criada a Petrobrás Distribuidora S.A. (BR), subsidiária que passou a exercer as funções até então atribuídas ao Departamento Comercial. Já em 1972 sua participação no mercado era de 22%, evoluindo nestes 23 anos para 35,8%, parcela que lhe garante atualmente a liderança do *ranking* das companhias distribuidoras.⁶⁴

Por algum tempo, a Petrobrás apresentou grandes progressos na produção, sob o novo regime político. Em fins de 1966, o presidente Irnack do Amaral (que substituíra Ademar de Queiroz) anunciou que a produção média atingira 150 mil b.p.d.. Mas daí em diante o ritmo decresceu. Em 1969 a produção subira para apenas 172 mil b.p.d., e em 1970 de fato caiu para 164 mil b.p.d.. O declínio ocorreu devido ao esgotamento de poços no Recôncavo, não contrabalançado pela exploração dos campos de Sergipe e Alagoas. Tal quadro permaneceria inalterado até 1974⁶⁵, quando ocorreriam as importantes descobertas na plataforma continental; a forte elevação dos preços internacionais do petróleo fechava o quadro que permitiria nos anos seguintes a intensificação da busca de petróleo no mar, mais custosa que a exploração em terra.

Dada a concepção de Ernesto Geisel de que a missão básica da Petrobrás não era alcançar a auto-suficiência, mas garantir plenamente o abastecimento nacional, as recomendações do "Relatório Link" seriam seguidas com 10 anos de atraso: a empresa passaria a explorar áreas petrolíferas em outros países (como Iraque, Colômbia e

⁶⁴ Um dos motivos da liderança conquistada pela BR é sua atuação em todos os Estados, mesmo nas localidades mais distantes. A BR destaca-se principalmente nas regiões Norte e Nordeste, onde detém, respectivamente, 55% e 49% do mercado de distribuição. Conjuntura Econômica, outubro de 1993.

⁶⁵ Neste ano, 78% do consumo nacional foi atendido por petróleo bruto importado, e sob as circunstâncias desfavoráveis do "1º choque do petróleo"; o valor das importações de petróleo (US\$ 3,1 bilhões) superou o de todas as exportações de produtos manufaturados feitas pelo Brasil (US\$ 3 bilhões). MARINHO JR., I.P. (1989: 375), e CARVALHO, G. (1977: 194).

Madagascar) através de uma nova subsidiária criada em 1972, a Petrobrás Internacional S.A. (Braspetro). Também na gestão de Geisel a Petrobrás passou a deter o controle acionário das refinarias particulares de Manaus, Capuava e Uruguaiana, além da refinaria operada pelo Grupo Matarazzo, sem despertar maiores controvérsias.

Se a evolução da produção nacional não era animadora, o mesmo não se pode dizer da evolução da capacidade de refino. Já em meados da década de 70, 96% dos derivados consumidos internamente eram refinados pela Petrobrás. Para isso a empresa investiu maciçamente na ampliação das Refinarias Duque de Caxias (RJ) e Landulpho Alves (Mataripe, BA), além da construção de novas unidades, como a Refinaria Alberto Pasqualini (Canoas, RS), Gabriel Passos (Betim, MG) e REPLAN (Paulínia, SP). Nessa expansão, a empresa atuou como fomentadora de diversos setores nacionais de bens de capital. Ao contrário da ENI, por exemplo, a Petrobrás não fabrica os equipamentos, máquinas e peças destinadas à exploração, produção e demais atividades; sua política tem sido a de estimular, juntamente com o BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), a diversificação da indústria nacional, orientando as empresas fornecedoras quanto às especificações técnicas requeridas e auxiliando-as na obtenção de créditos. Nesse movimento, a empresa tem claramente dado preferência a fornecedores nacionais; as compras da Petrobrás entre 1980 e 1992, só no tocante a máquinas e equipamentos, foram de US\$ 13,2 bilhões em valores correntes. Desse total, 11,2 bilhões (85%) foram destinados a compras no país.⁶⁶ O Quadro 2.5 traz a evolução desta política de compras no decorrer dos anos.

O ano de 1974 seria de extrema importância para Petrobrás: no final de novembro, foi anunciada a descoberta do campo de Garoupa, na Bacia de Campos, litoral do Rio de Janeiro. Desde então, esta passou a ser a principal província petrolífera do país, sendo responsável atualmente por cerca de 63% da produção nacional.⁶⁷ As descobertas na plataforma continental permitiriam que a produção nacional de petróleo tivesse um crescimento expressivo, especialmente até meados dos anos 80.

⁶⁶ Petrobrás/SERPLAN, nov/93.

⁶⁷ Conheça a Petrobrás. AEPET, 1993, p.4.

Petrobrás: Índice de compras no País (QUADRO 2.5)

ANO	ÍNDICE
1954	5%
1960	60%
1970	50%
1975	70%
1980	52%
1985	93%
1986	92%
1987	93%
1988	92%
1989	95%
1990	92%
1991	85%
1992	81%

Fonte: Petrobrás

Ainda no contexto das dificuldades decorrentes do "1º choque do petróleo", o presidente da República Ernesto Geisel anunciou, em outubro de 1975, que certas regiões do país seriam abertas à pesquisa por outras empresas que não a Petrobrás por meio de "contratos de risco".⁶⁸ Segundo o general Golbery do Couto e Silva, que foi chefe da Casa Civil de Geisel, os contratos de risco deveriam solucionar dois problemas: a falta de recursos para a Petrobrás buscar a auto-suficiência e a crescente necessidade de investimentos externos (para fechar o Balanço de Pagamentos).⁶⁹ A resposta foi imediata: mais de 30 empresas estrangeiras participaram do regime de contratos de risco, que só seria extinto pela Constituição de 1988. Entre as multinacionais autorizadas a explorar petróleo em terra e na plataforma continental estavam Esso, Shell, Texaco, BP, Pecten, Elf-Aquitaine, Chevron e Atlantic.

Porém, nenhum destes grupos descobriu campos expressivos, apesar de investirem US\$ 1,8 bilhão na perfuração de 205 poços. O mesmo ocorreu com as empresas privadas de capital nacional, como Camargo Correia, Andrade Gutierrez e Paranapanema.⁷⁰ Na verdade, uma das raríssimas exceções na frustrada experiência dos 243 contratos de risco coube à Pecten, subsidiária da anglo-holandesa Shell, que descobriu na Bacia de Santos (litoral norte paulista) o campo de Merluza. Até hoje, a Pecten opera no local uma plataforma marítima, e fornece cerca de 1,5 milhão de m³ de gás natural, utilizado pela Refinaria Presidente Bernardes (Cubatão, SP).⁷¹

⁶⁸ Os contratos de risco já haviam sido adotados em vários países, inclusive União Soviética, e prevêm a remuneração da empresa contratada somente se esta descobrir petróleo em escala comercial. CARVALHO, G. (1977: 206).

⁶⁹ ISTO É, 14/06/95.

⁷⁰ Enquanto isso, no período 1977-1988 a Petrobrás investiu US\$ 23 bilhões em 8203 novas perfurações, descobrindo campos importantes como os de Tubarão, Coral, Caravelas e Estrela do Mar. BUENO, R. (1994), p. 42.

⁷¹ O ESTADO DE SÃO PAULO, 11/06/95.

Apesar de no período 1974-79 os investimentos em exploração e produção saltarem para US\$ 7,8 bilhões, visando aumentar a produção nacional e reduzir a dependência do caro petróleo importado, é na década de 80 que se consolida a ênfase no subsetor de *up-stream*. Intensificam-se as atividades de perfuração na plataforma continental, tendo sido descobertos os campos gigantes de Albacora (1984) e Marlim (1985) em águas profundas na Bacia de Campos. Ainda em 1985, é alcançada e superada a meta de produção nacional de 500 mil b.p.d.. No período 1980-92, a média anual dos investimentos em exploração/desenvolvimento da produção atingiu US\$ 2,8 bilhões. Contudo, a partir de 1987, iniciou-se uma fase caracterizada pela limitação dos investimentos globais da companhia, provocada em grande parte pela intensificação da política de preços dos derivados como instrumento de controle inflacionário. Somado a este fato, desde a década anterior a empresa já vinha sendo utilizada como tomadora de recursos externos, visando o fechamento do Balanço de Pagamentos, dentro de um contexto de déficits comerciais e retração dos investimentos estrangeiros. Neste período, as empresas estatais eram vistas como tomadoras preferenciais de recursos pelos credores internacionais, por terem o aval do Tesouro e programas de inversão de médio e longo prazos. Vendo restritas sua capacidade de autofinanciamento (em virtude do fim do "realismo tarifário") e o acesso ao crédito do BNDE, a expansão das estatais no período foi em boa medida feita recorrendo aos empréstimos e financiamento de importações externos; tal movimento, porém, se retrai no início da década de 80, devido ao "choque dos juros", à queda da relação capital próprio/recursos de terceiros das estatais e à escassez de novos projetos capazes de justificar a tomada de recursos junto ao sistema financeiro internacional.⁷²

De qualquer forma, persistiu a defasagem dos preços com relação à inflação, que se acelerava fortemente. No período de fevereiro de 1986 (Plano Cruzado) a julho de 1987, os preços dos derivados de petróleo foram reajustados em 566,5%, contra uma variação de 1163,54% do IGP (Índice Geral de Preços).⁷³ Outros fatores atuavam pressionando para baixo a rentabilidade da empresa (e conseqüentemente sua capacidade de investir no aumento da produção nacional), como o subsídio aos produtores de álcool e ao programa de fertilizantes, além do fornecimento de derivados a entidades públicas devedoras crônicas.

Esta "instrumentalização perversa" do Setor Produtivo Estatal (SPE) parece ser decorrente de uma forma deturpada de articulação Estado/SPE. Contrariamente ao que definiremos como *unidade autônoma de capital* (UAC), tipo-ideal de gestão microeconômica privada, a *unidade produtiva estatal* (UPE), por sua forte articulação com o Aparelho de Estado, pode ter como objetivo último não a valorização do capital, mas sim atender a requisitos de política econômica e a grupos e interesses que se fazem representar nos centros decisórios que têm acesso à gestão da UPE.⁷⁴ Os pontos seguintes resumem os comportamentos gerenciais que traduzem o afastamento perante o "comportamento ótimo" privado:

⁷² Uma análise dos mecanismos, causas e limites do endividamento externo durante a década de 70, bem como do processo de "estatização da dívida", está em CRUZ, P.R.D.C. (1984), cap. III.

⁷³ MARINHO JR., I.P. (1989: 429).

⁷⁴ A comparação entre as lógicas privada e estatal de gestão, e os fatores do desvio desta última em relação ao "comportamento ótimo" privado, estão em PRADO, S.R.R. (1995), pp. 6-11.

⇒ política de compras incorporando objetivos de políticas econômicas globais (Balanço de Pagamentos) ou setoriais (políticas industriais ou regionais), ou privilegiando grupos ou setores econômicos por razões políticas;

⇒ política de emprego e salários que incorpora objetivos de política macroeconômica ou regional, ou assimilando pressões corporativas sindicais;

⇒ política de preços e tarifas incorporando objetivos de subsidiamento setorial ou de programas de estabilização, ou ainda assimilando interesses privados situados à frente das empresas estatais atuantes em setores básicos.

Na realidade, dizer que uma empresa estatal é utilizada como instrumento de política econômica pelo Estado parece não ser a questão, porque este deve ser o seu papel. Porém, a Petrobrás, como outras estatais, foi submetida a uma forma perversa de instrumentalização, na medida em que teve de incorporar políticas de curto prazo, geralmente antiinflacionárias, sem levar em conta possíveis danos causados à empresa. Não se pode confundir, então, o “papel” de uma EE, ou seja, seu componente regulatório correspondente, com instrumentalização de curto prazo, aleatória.⁷⁵

Os anos 90 trariam a continuidade e exacerbação deste processo de “estrangulamento” da Petrobrás, desta feita sob governos mais influenciados pelo ideário neoliberal, que preconiza a abertura da economia e o afastamento do Estado do setor produtivo, concentrando seus esforços e recursos em atividades como educação, saúde e segurança. No governo Fernando Collor de Mello, a estrutura de preços dos combustíveis foi alterada. E o grande beneficiado pela mudança foi o setor privado, detentor de 64% do mercado de distribuição de derivados. A parte que cabia às distribuidoras (que realizam uma atividade praticamente isenta de riscos) no preço final, que era de 2,3% em 1990, chegou a 14% em 1995. A Petrobrás recebe 40% do preço dos derivados; destes, 24% custeiam a importação de petróleo e derivados, mais despesas financeiras. Ou seja, a empresa fica com 16% do preço para realizar atividades de risco e complexas, como pesquisa, prospecção e refino. Mas isto não é tudo: entre novembro de 1993 e abril de 1994, as distribuidoras foram autorizadas a reajustar os preços de seus produtos, como óleos e aditivos, em 32% acima da inflação no período. Já os reajustes autorizados à Petrobrás pelo Ministério da Fazenda ficaram 8% abaixo da inflação.⁷⁶

O Quadro 2.6 estabelece uma comparação entre as estruturas de preços (que estabelecem as parcelas do preço final destinadas aos refinadores, distribuidores, revendedores, impostos e subsídios) vigentes no Brasil e nos Estados Unidos. Sua análise evidencia a pequena remuneração dada aqui ao refinador, enquanto que as distribuidoras ficam com uma parcela sete vezes superior à norte-americana.

⁷⁵ MARTINS, A.V. (1995), pp. 10-11.

⁷⁶ VEJA, 14/06/95. Tal prática permanece no governo Fernando Henrique Cardoso; para dados de 1995, consultar a nota de rodapé nº 5.

Comparação Estrutura de Preços (QUADRO 2.6)

	BRASIL	EUA
Refinador	40%	68%
Distribuidor	14%	2%
Revendedor	11%	5%
Impostos	31%	25%
Subsídios	4%	-

Fonte: A verdade sobre os preços dos combustíveis.
AEPET, maio de 1994, p.5.

Diante do exposto, torna-se evidente que a companhia não teria condições de alavancar os investimentos necessários para ampliar a pesquisa e produção nacionais, além de outros projetos (como as plataformas de Marlim I e Albacora II, o gasoduto Brasil-Bolívia...).⁷⁷ Com os baixos investimentos, a evolução da produção nacional passou a ser lenta. Ela fechou 1993 com uma média de 668 mil b.p.d., ou crescimento de apenas 105 mil b.p.d. em oito anos⁷⁸. Na realidade, a modesta elevação da produção nacional de petróleo (que está atualmente em 800 mil b.p.d., atendendo a cerca de 55% de um consumo de 1,45 milhão de b.p.d.) e a limitação da capacidade de investimento da estatal em cerca de US\$ 2,5 bilhões ao ano, frente às previsões de que seriam necessários recursos da ordem de US\$ 4 bilhões ao ano⁷⁹ para atender à expansão da demanda por combustíveis, incentivada pelo crescimento econômico pós-Plano Real, foram dois dos principais motivos utilizados para justificar a necessidade de capitais externos, cuja entrada só seria viabilizada através da flexibilização do monopólio exercido pela Petrobrás por mais de 40 anos. Estes e outros argumentos, juntamente com os agentes envolvidos no debate, serão o tema do próximo capítulo deste trabalho.

Porém, antes de concluirmos este capítulo e iniciarmos a discussão do próximo, cabe registrar alguns dados referentes à Petrobrás, resumidos no Quadro 2.7:

QUADRO 2.7

Faturamento Bruto	US\$ 20,4 bilhões	Reservas óleo	11 bilhões barris
Lucro	US\$ 621 milhões	Refinarias	11
Investimentos	US\$ 2,3 bilhões	Capac. refino	1,5 milhão bpd
Patrimônio	US\$ 18,8 bilhões	Funcionários	44000
Plataformas mar	92	Ranking PIW*	15 lugar
Produção BOE*	820 mil bpd	Importação BOE	530 mil bpd

Fonte: ISTO É (14/06/95), O ESTADO DE SÃO PAULO (18/03/96)

Obs.: PIW: Petroleum Intelligence Weekly (dez/95);

BOE: Barris de Óleo Equivalente (óleo cru + gás natural).

⁷⁷ VEJA, 30/03/94.

⁷⁸ FOLHA DE SÃO PAULO, 29/05/94.

⁷⁹ idem, 01/11/95 e 19/01/96.

2.3. Sintetizando

Procuramos neste capítulo apresentar ao leitor a evolução dos panoramas petrolíferos em nível mundial e nacional; nesta evolução, nos preocupamos em enfatizar tanto a dimensão e importância estratégica do setor em estudo, como mostrar os movimentos que ocorrem simultaneamente para condicionar a discussão sobre a ruptura do monopólio da Petrobrás. Em nosso ponto de vista, tal apresentação fornece importantes subsídios para uma melhor compreensão do que vem ocorrendo no Brasil e em outros países.

Enquanto condicionante externo, mostramos que os acontecimentos posteriores à década de 50 (ascensão de empresas estatais, constituição do cartel da OPEP, nacionalização de reservas...) culmina em fins da década de 80 em um quadro de reduzidas reservas nas mãos das grandes companhias privadas multinacionais. Em reação a isso, e num contexto de preços relativamente baixos e de dificuldades enfrentadas por diversos países (de reduzida escala no setor petróleo, em crise fiscal, em busca de parcerias para projetos de exportação, em economias de transição...), tem havido na década de 90 um processo de "abertura" do setor petróleo em escala mundial. Mas é importante ressaltar que tal abertura ocorre sob a ótica das multinacionais; o que se assiste na realidade é o fechamento do mercado em torno das principais companhias privadas e estatais, detentoras dos maiores mercados de distribuição e das maiores reservas, com o conseqüente alijamento das companhias de menor escala e menos competitivas. Destacamos também como a pressão pela abertura do setor petróleo conta com o apoio, velado ou explícito, de organismos governamentais ou multilaterais de países desenvolvidos, encontrando eco em parcelas significativas das elites e formadores de opinião nos países subdesenvolvidos.

Para analisar o condicionante interno, mostramos a evolução do setor petróleo no Brasil, enfatizando que o nacionalismo já se incorporara a amplas parcelas da sociedade bem antes do decreto que propunha a criação da Petrobrás. A característica singular do Brasil é que aqui as reservas foram nacionalizadas (através da criação do CNP, Conselho Nacional do Petróleo) antes mesmo de se constatar a ocorrência de petróleo.

Posteriormente, passamos a acompanhar a história da companhia, seus processos de integração vertical e horizontal, a criação de subsidiárias e seu papel enquanto fomentadora de diversos setores nacionais de bens de capital. Sua atuação durante o período militar foi maximizada por uma gestão que procurou priorizar a tecnocracia em detrimento das influências políticas presentes no início dos anos 60. Mas foi também sob este regime que se estabeleceram práticas que seriam prejudiciais à empresa, a partir de meados da década de 70. Destacam-se aí a utilização de empresas estatais como tomadoras de recursos externos, com o objetivo de cobrir déficits no Balanço de Pagamentos, e a política de reajustes de preços sistematicamente abaixo da inflação, visando o controle inflacionário e o aumento da rentabilidade dos setores privados da economia. Tal prática se manteria e acentuaria com os governos civis a partir de 1985, acompanhando a espiral inflacionária e a progressiva perda da capacidade de coordenação do Estado brasileiro. Isto levaria a

severas restrições impostas aos investimentos da empresa no decorrer dos anos. Com a posse de Fernando Collor de Mello, o fortalecimento do ideário neoliberal que pregava a "modernidade" resultou numa alteração da estrutura de preços dos derivados que privilegiou os representantes do capital privado em detrimento da Petrobrás. Como consequência, o volume de recursos disponíveis para investimento reduziu-se ainda mais; a carência de recursos fez com que os investimentos da Petrobrás caíssem de US\$ 6,22 bilhões em 1982 (dólares de set/92) para US\$ 2,16 bilhões em 1993.⁸⁰ A partir da implantação do Plano Real, o quadro de aumento da demanda por combustíveis viabilizou a argumentação de que seriam necessários investimentos estrangeiros para aumentar a produção nacional e gerar mais empregos.

Os argumentos pró e contra a flexibilização do monopólio da Petrobrás, bem como os agentes envolvidos no debate, serão o tema do próximo capítulo desta monografia.

⁸⁰ FOLHA DE SÃO PAULO, 29/05/94.

3

Os Argumentos e os Agentes

Neste capítulo abordaremos aquilo que consideramos o núcleo desta monografia: os argumentos utilizados por aqueles que são favoráveis e contrários ao processo de flexibilização do monopólio exercido pela Petrobrás. Lembramos mais uma vez que o debate sobre o setor petrolífero faz parte de um contexto bem maior, que passa pela crise fiscal do Estado brasileiro e pela redefinição de suas funções e da inserção do Brasil na nova ordem econômica mundial, marcada pela abertura dos mercados relacionada com o fenômeno da globalização.

Dessa forma, boa parte dos argumentos aqui expostos e esmiuçados são comuns ao debate que se faz a respeito da abertura de outros setores da economia, como o elétrico e o de telecomunicações; não obstante, optamos por aprofundar a discussão especificamente sobre o setor petrolífero, objeto de nosso estudo.

O levantamento dos diferentes argumentos empregados permitiu agrupá-los em três níveis.¹ Assim, o item 1 deste capítulo faz um apanhado da argumentação de cunho ideológico; dentro deste item serão abordadas questões como o papel do Estado na economia, soberania e segurança nacional e a contraposição monopólio *versus* concorrência.

O item 2 deste capítulo trará a argumentação no nível microeconômico, isto é, relacionado com a empresa enquanto agente econômico. Aqui aprofundaremos aspectos como política tarifária e estrutura de custos, escassez do petróleo, competitividade e regime de produção, risco dos investimentos, escala de produção, autonomia da empresa e corporativismo.

Completando a classificação empregada, o item 3 abordará a argumentação no nível macroeconômico, ou seja, relacionada com a economia brasileira como um todo. Dentro deste item, avaliaremos questões como política econômica, déficit público, subsídio cruzado, transações com o exterior e pesquisa e desenvolvimento.

Uma vez determinada a classificação dos argumentos, destacaremos no item 4 deste capítulo os agentes envolvidos no debate sobre a manutenção/flexibilização do monopólio da Petrobrás, enfatizando seus interesses e formas de atuação.

Nosso objetivo ao estabelecer uma tipologia dos argumentos e aprofundar a discussão item a item é mostrar que, dentro de aspectos econômicos, grande parte da argumentação desenvolvida pelos críticos do monopólio estatal pode ser neutralizada, apesar do “consenso” que tem prevalecido sobre uma certa “ineficiência intrínseca” das empresas estatais. Portanto, o movimento de abertura do setor parece estar condicionado por considerações de ordem política, e não pelas de caráter estritamente econômico.

¹ A tipologia utilizada neste capítulo é baseada no trabalho de BELLINI, M.F. (1994), cap. III.

3.1. Os Argumentos de Cunho Ideológico

Vimos no capítulo anterior como o nacionalismo impulsionou movimentos de reação contra o poder das "Sete Irmãs", no Brasil e em outras partes do mundo. Em nosso país o debate se mostrou desde a década de 30 como profundamente ideologizado, culminando na nacionalização das reservas de petróleo antes mesmo da descoberta do poço de Lobato (1939) e na instituição do monopólio estatal sob a responsabilidade da Petrobrás (1954). Passados mais de quarenta anos, os argumentos de fundo ideológico ainda exercem papel destacado, tanto entre aqueles que defendiam a continuidade como entre os que pregavam o fim do monopólio. A seguir aprofundaremos a discussão sobre as principais questões relacionadas à ideologia.²

3.1.1. O papel do Estado

Defensores da manutenção do controle da Petrobrás no setor petróleo argumentam que, para que o desenvolvimento social e econômico seja efetivamente harmonioso e participativo, não basta que o Estado atue como mero fiscalizador, através de um órgão de controle. A experiência internacional (e o caso mais notório é o da Argentina) mostra as dificuldades de implementação de políticas que subordinem os interesses das companhias privadas aos interesses nacionais.³ Os profundos desequilíbrios regionais presentes na economia brasileira e a necessidade de deter o controle da produção de um insumo fundamental para a civilização moderna justificariam a manutenção do monopólio da Petrobrás.

Por sua vez, os defensores da quebra do monopólio acreditam que os estatizantes confundem o controle social do mercado com empresas estatais⁴ e defendem a posição de um "Estado mínimo", que apenas coordene o mercado e se responsabilize pela saúde, educação e segurança pública. Afirmam que atualmente o Estado é "obrigado" a investir em áreas que seriam passíveis de investimentos por parte capital privado nacional e estrangeiro. Tal posição é sintetizada nas palavras de Roberto Campos, um dos maiores opositores dos monopólios em geral, e da Petrobrás em particular (referindo-se à empresa como "Petrossauro")⁵: "A existência de empresas públicas resulta em ônus adicional para os governos, o que dificulta a concentração nas atribuições próprias do Estado: a administração da burocracia, a execução das funções da soberania e a implementação de políticas econômicas e sociais".⁶

Nossa opinião é que, através do monopólio, a "implementação de políticas econômicas e sociais" não é dificultada; torna-se factível de forma simplificada, pois a

² Segundo o Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa, a palavra ideologia pode significar, entre outras coisas, a "maneira de pensar que caracteriza um indivíduo ou um grupo de pessoas".

³ Antes da privatização da YPF, os argentinos pagavam US\$ 0,29 pelo litro da gasolina, valor que se elevou para US\$ 0,71 após a privatização; além disso, a produção de petróleo para exportação cresceu 21%, reduzindo a relação reservas/produção de 12,5 para 8,4 anos. AEPET (1995). "Petrobrás: O que as Pessoas Querem Saber".

⁴ Ver artigo de André Franco Montoro Filho em FOLHA DE SÃO PAULO, 23/02/94.

⁵ O termo é empregado recorrentemente por Campos em sua coluna "Lanterna na Popa", publicada aos domingos no jornal FOLHA DE SÃO PAULO. Por exemplo, consultar a edição do dia 26/11/95.

⁶ Conforme artigo de Roberto Campos in "BLOCO DE ECONOMIA MODERNA" (1993), p. 5.

gestão do setor petróleo fica a cargo de uma burocracia especializada. Na realidade, a argumentação de Roberto Campos seria válida se houvesse a necessidade de fluxos de recursos da União para a empresa; porém, verificamos que este não é o caso para a Petrobrás. Dados fornecidos pela AEPET mostram que a empresa investiu no país cerca de US\$ 80 bilhões em quarenta anos, a valores de dezembro de 1992, quantia superior ao total de investimentos efetuados por todas as empresas estrangeiras (US\$ 72,5 bilhões).⁷ Desse total, a União gastou na constituição da empresa US\$ 600 milhões e transformou em capital US\$ 9,4 bilhões, provenientes da reinversão de dividendos, impostos, incentivos e isenções fiscais. Porém, desde 1974 o governo não coloca dinheiro algum na Petrobrás, de onde se conclui que o grosso dos recursos investidos provém dos resultados operacionais.⁸

A colocação de Roberto Campos, no caso do setor petróleo, é falaciosa porque inverte os fatos: nos últimos anos não foi a Petrobrás que onerou o governo, mas sim o contrário. A empresa é que foi submetida por diversos governos a um estreitamento de sua rentabilidade, em nome do combate à inflação e para aumentar a margem dos setores controlados pelo capital privado nacional e estrangeiro. Auditorias recentes comprovam que existe um débito de US\$ 3,8 bilhões do Tesouro Nacional para com a empresa, referentes às contas petróleo, álcool e dívidas de outras estatais.⁹

Finalizando este tópico, não seria demais lembrar que a receita neoliberal de reduzir a participação estatal no PIB é seguida à risca nos países do Terceiro Mundo, mas não nos desenvolvidos: o Anuário das Nações Unidas de 1991 mostra que na Dinamarca, por exemplo, o percentual do Estado no PIB é de 51,96%; na França, chega aos 42,10% e na Alemanha a 39,38%. Mesmo nos EUA, tidos como o "templo" do neoliberalismo, o percentual estatal é de 28,14% do PIB, contra uma participação estatal de 21,44% no caso do Brasil (e isso no ano de 1990, antes da privatização das indústrias siderúrgicas e petroquímicas).¹⁰ Caberia também acrescentar as palavras do cientista político José Luis Fiori: "... se as experiências internacionais podem ser úteis para a reflexão sobre alternativas, não podemos desconhecer que, ao final da década dos 80, as economias verdadeiramente vitoriosas, que apresentam um desempenho auto-sustentado e com baixos níveis de desequilíbrios macroeconômicos, não foram aquelas que apostaram apenas no receituário liberal".¹¹

3.1.2. Soberania e segurança nacional

Publicações da Petrobrás e de defensores do monopólio estatal ressaltam o caráter estratégico do petróleo enquanto fonte energética primordial e motivo direto de diversos conflitos.¹² Sendo elemento essencial da soberania e segurança nacionais,

⁷ Revista EXAME, set/93.

⁸ Revista PRINCÍPIOS, fev/abril de 1995, p. 32.

⁹ Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira (ECIB - 1993), p. 8.

¹⁰ Cadernos do Terceiro Mundo, jul/95.

¹¹ FIORI, J.L. (1991).

¹² Um dos exemplos recentes deste fato é a guerra da Chechênia. Os separatistas querem a independência porque a Chechênia é uma das regiões mais ricas em óleo da ex-URSS, além de ser um grande centro de processamento químico e dispor de um oleoduto vital, que atravessa seu território e vai até o Mar Cáspio. Cadernos do Terceiro Mundo, jul/95.

afirmam ser necessário que o Estado detenha absoluto controle sobre as reservas e a produção de petróleo. Isso garantiria o crescimento ordenado da oferta de óleo, dentro da realidade geológica brasileira, evitando a exploração predatória de nossas reservas (mantendo um horizonte temporal seguro) e a exportação de petróleo bruto, situação que atende à maximização dos lucros privados (vide o exemplo argentino). Assim, a manutenção do poder da estatal seria a melhor forma de garantir que o controle das decisões no setor esteja de acordo com o interesse nacional.

Tal posição é contestada pelos representantes do capital privado nacional e estrangeiro, que se baseiam no exemplo de outros países e no contexto da globalização e integração dos mercados nacionais para relativizar a necessidade de monopólios estatais. Segundo esta opinião, o petróleo não passa de uma *commodity*, uma mercadoria cujo preço é regulado pelas leis de mercado; argumentam que os verdadeiros fatores de soberania nacional são a educação e a saúde e, desta forma, é dever do Estado garanti-las de modo a viabilizar o desenvolvimento econômico e social. Por isso, o governo deveria ocupar-se dessas atividades, e não dos setores produtivos.

Em nossa exposição no capítulo anterior procuramos deixar clara a importância do petróleo para o mundo atual e os conflitos de interesses pela sua posse e segurança no fornecimento. O discurso de que o petróleo é uma simples *commodity* não encontra base nos fatos, apesar da conjuntura de preços relativamente baixos e estáveis há alguns anos. A prova mais concreta de que os principais países consumidores não encaram o petróleo como uma mercadoria regulada pelas forças de mercado foi dada pela Guerra do Golfo. O conflito consumiu US\$ 90 bilhões, mobilizou 600 mil soldados de 16 nacionalidades e causou a morte de 230 mil iraquianos, sendo 123 mil deles civis. Reação tão pronta e enérgica ocorreu porque o Iraque de Saddam Hussein, ao anexar o Kuwait, passou a controlar cerca de 18% das reservas mundiais de petróleo. O expansionismo do Iraque poderia levar ao domínio de outros 43%, com a conquista das reservas pertencentes à Arábia Saudita, Irã e Abu-Dhabi. Ora, o suprimento de petróleo dos países desenvolvidos provém em grande parte da região envolvida no conflito. Como mostrado neste exemplo, a história do petróleo é regida pela geopolítica; os grandes consumidores são os países desenvolvidos, mas os detentores da imensa maioria das reservas são os países pobres do Oriente Médio e da América Latina. Os Quadros 3.1 e 3.2, a seguir, deixam evidenciada a desigual distribuição de petróleo no mundo.

QUADRO 3.1

	CONSUMO (C)	Consumo/habit	RESERVAS (R)	R/C
	Mil bpd	barril/ano	bilhão barris	Anos
EUA	16180	23,3	33,8	5,7
EX-URSS	8435	10,6	57	15
JAPÃO	5295	15,6	0,1	0
ALEMANHA	2705	12,3	0,4	0
CHINA	2405	0,8	24	27,3
FRANÇA	2010	12,9	0,2	0
ITÁLIA	1895	11,9	0,7	0
REINO UNIDO	1760	11,3	4	6,2
CANADÁ	1625	22	7,9	13,3
CORÉIA DO SUL	1185	10,1	0	0
ESPANHA	995	9,3	0	0
HOLANDA	760	18,5	0,1	0

Fonte: Oil & Energy Trends, Maio/92.

QUADRO 3.2

	RESERVAS(R)	PRODUÇÃO(P)	R/P	% Reservas	% Produção
	Bilhões barris	Mil bpd	Anos	Mundo	Mundo
ARÁBIA SAUDITA	257,8	8735	82	25,6	13,5
IRAQUE	100	480	> 100	9,9	0,7
KWAIT	94	905	> 100	9,3	1,4
IRÃ	92,9	3455	73,6	9,2	5,4
ABU-DHABI	92,2	2050	> 100	9,2	3,1
VENEZUELA	62,6	2500	69,7	6,2	4,1
EX-URSS	57	9085	17,3	5,7	14,2
MÉXICO	51,3	3155	46,2	5,1	4,9
CHINA	24	2850	22,2	2,4	4,5
LÍBIA	22,8	1520	41,2	2,3	2,3
NIGÉRIA	17,9	1850	26,6	1,8	2,9
ARGÉLIA	9,2	1325	21	0,9	1,8

Fonte: BP Statistical Review of World Energy, junho/93.

Apesar da estabilidade vigente nos últimos anos, a experiência mostra que diversos fatores podem atuar para modificar essa situação. Assim, basta que os grandes produtores voltem a reforçar a atuação da OPEP, que a demanda aumente acima do previsto ou que se reestabeleça a instabilidade política no "barril de pólvora" do Oriente Médio, para que se desenhe um quadro crítico, ou pelo menos preocupante, dos negócios petrolíferos a médio prazo.¹³

Concordamos plenamente com a opinião de que é dever do Estado a garantia de educação, saúde e segurança, as quais, mais que fatores de soberania, são o alicerce da cidadania. Porém, questionamos o afastamento do Estado de determinados segmentos produtivos, ainda mais levando-se em conta que não se sabe o quê ou

¹³ "O Poder da Informação e o Petróleo". Petrobrás/SERPLAN, nov/94, p. 2.

quem assumiria o seu lugar...¹⁴ A burguesia nacional brasileira tem dado mostras históricas de que não teria condições de mobilizar o volume de capitais requerido para viabilizar a manutenção de uma empresa com o porte da Petrobrás integrada e competitiva no cenário internacional, no caso de uma hipotética privatização. Tanto isto é verdadeiro, que o presidente Fernando Henrique Cardoso se comprometeu a não colocar a estatal à venda, dada a inexistência de compradores para uma empresa de tamanho porte. A questão é saber se cumprirá a promessa...

Uma das expressões da soberania relaciona-se com o poder econômico - e no Brasil a presença marcante de empresas transnacionais nos setores de ponta da economia faz com que as decisões não necessariamente atendam aos anseios nacionais de desenvolvimento e equidade. Outra expressão relaciona-se com o desenvolvimento de pesquisa e tecnologia, e também neste caso as empresas estrangeiras não têm como ajudar o Brasil, pois o grosso de suas pesquisas são realizadas em seus países-sede. O exemplo de outros países que foram bem sucedidos em suas políticas de inserção competitiva no comércio mundial (e o caso da Coreia do Sul é significativo) mostra que o poder nacional é atingido através do fortalecimento das empresas genuinamente nacionais, com planos estratégicos voltados para a conglomeração e com pesados investimentos em P&D.

Por sua vez, a tão decantada globalização da economia, viabilizada pelo avanço sem paralelos da informática e da desregulamentação dos mercados em nível mundial, tem se mostrado uma faca de dois gumes, especialmente para os "países emergentes": se por um lado significa um estímulo para o aumento da produtividade e inserção na economia mundial, por outro se constitui em fator potencializador da oligopolização de fato dos principais ramos de negócios, com o conseqüente alijamento das companhias nacionais do processo. O fechamento dos países em blocos (NAFTA, CEE, Aliança do Pacífico...), a manutenção de setores sob predomínio estatal nos países desenvolvidos (como a indústria aeroespacial nos EUA e os monopólios estatais do gás, energia nuclear e eletricidade na França) e mais recentemente a crise do México, entre outros fatores, mostram os limites e inquietações trazidos pela globalização.

3.1.3. Concorrência x monopólio

Fechando a exposição dos argumentos de cunho ideológico, temos o embate entre os conceitos de concorrência e monopólio. Os liberais consideram o regime concorrencial (livre mercado) como alavanca ao desenvolvimento de uma empresa, a qual teria a obrigação de responder rapidamente às demandas dos consumidores em geral e às mudanças do mercado para não perderem sua posição no mesmo. Em contraposição a isso, argumentam que o monopólio acaba por permitir a "acomodação" da empresa, ao assegurar constitucionalmente o domínio do mercado. As

¹⁴ Basta lembrar que o setor petróleo mobiliza cerca de 10% do PIB industrial brasileiro; supondo que ocorresse aqui o mesmo que na Argentina, esse montante passaria a ser definido no exterior em termos de conveniência de alocação de serviços, compras, obras etc. Petrobrás/SERPLAN (1994). Mudanças no Setor Petróleo: seus efeitos, sua análise; p. 10.

conseqüências do monopólio seriam o atraso e o subdesenvolvimento do setor, além de preços mais altos, dada a ineficiência intrínseca das empresas estatais.¹⁵

Pelo lado dos defensores do monopólio, o controle estatal permite a defesa dos interesses nacionais, a distribuição de renda e o fomento de diversos setores, enquanto que o regime concorrencial não passa de uma utopia; a realidade é que o setor petróleo é cada vez mais fechado em torno de poucas e influentes empresas. Seu domínio por um oligopólio privado nacional ou estrangeiro acentuaria as divisões na sociedade, fazendo com que os custos e preços fiquem fora do controle estatal, encarecendo e tornando desequilibrado o suprimento de derivados.

De nossa parte, consideramos fundamental esclarecer diversos conceitos empregados acima; a intensa exposição pela mídia dos conceitos liberais acabou por moldar na opinião pública a idéia de que o monopólio e as empresas estatais são ineficientes por definição, o que não é exatamente o consenso entre diversos economistas.

Em primeiro lugar, o argumento da concorrência, usado para combater o monopólio, carece de fundamento. Isso porque, conforme exposto no capítulo anterior, a indústria internacional de petróleo não atua de forma competitiva, mas sim de forma oligopolizada, controlada pelas *majors* privadas e estatais. O mercado mundial de petróleo apresenta-se estagnado, e a tendência atual é a de ampliar a concentração da indústria. Aliás, a indústria petrolífera exige grande volume de capital e elevada verticalização para dar conta dos riscos de exploração; portanto, não é para pequenos nem médios investidores.¹⁶

Também há controvérsias com relação à “ineficiência intrínseca” das empresas estatais. A bibliografia sobre o assunto nunca chegou à comprovação empírica da hipótese liberal de que a propriedade privada é superior à pública na gestão empresarial, sendo que a redução da interferência política e a celebração de contratos de gestão (que serão abordados à frente) parecem dar conta das “imperfeições alocativas” associadas às estatais.

Outro aspecto a considerar é que a menor eficiência empresarial de muitas estatais brasileiras decorre em grande parte de sua instrumentalização pela política econômica ou por sua subordinação a interesses políticos exógenos. Em particular, destaque-se a compressão dos investimentos decorrente da restrição tarifária ocorrida nos últimos anos. Finalmente, cabe destacar que o conceito de eficiência aplicável às empresas privadas não é necessariamente adequado à empresa estatal, sempre que entre os objetivos visados pela empresa se colocam tarefas distintas da obtenção do lucro, expansão e estabilidade.¹⁷

¹⁵ Grande parte destes argumentos é encontrada no artigo do economista Roberto Macedo em O ESTADO DE SÃO PAULO, 18/05/95. Bem se vê que o autor não é especialista no setor petróleo; sua proposta de “cada refinaria, uma empresa” contraria frontalmente os pilares da competitividade do setor, que são a escala e a verticalização das empresas.

¹⁶ Ver artigo de Maria da Conceição Tavares em FOLHA DE SÃO PAULO, 11/06/95.

¹⁷ PRADO, S.R.R. (1995), pp. 38 e 151-152.

Na realidade, não se pode cobrar eficiência de uma empresa estatal com os mesmos critérios utilizados para avaliar o desempenho de uma empresa privada - que está livre de qualquer interferência política para maximizar seus resultados - quando a EE é constrangida por seu controlador/dono a se afastar do paradigma privado de produção, comprometendo sua futura expansão sem qualquer mecanismo que a compense imediatamente desse afastamento.

Assim, com esta exposição procuramos lançar um pouco de luz sobre a mistificadora equação liberal que associa empresa estatal à ineficiência, e recorre a um conceito (o capitalismo concorrencial) que poderia ser válido há um século atrás, mas que atualmente tem escassa validade. A tendência do capitalismo neste final de século é cada vez mais a concentração e oligopolização nos diversos ramos de negócios (inclusive no de petróleo), como pode ser verificado no Quadro 3.3. Das 44 maiores empresas que dominam o mercado de veículos a motor, por exemplo, oito dominam 60% do mercado.

QUADRO 3.3

Ramos de negócios	Vendas Globais	N. empresas	60% do mercado
Veículos a motor	940,4	44	8 empresas
Petróleo	902,5	48	11
Eq. eletroeletrônicos	736,4	46	10
Alimentos	438	51	13
Prod. Químicos	405,2	45	13
Siderurgia	343,8	32	9
Comp./ Eq. Escritório	232,7	17	4
Eq. Indust. Agrícolas	218	27	9
Aeroespacial	169,4	16	5
Farmacêuticos	160,4	25	10
Outros	924,8	149	62
TOTAL	5471,6	500	154

Fonte: Revista Fortune (jul/93).

3.2. A Argumentação no Nível Microeconômico

Como exposto anteriormente, neste item analisaremos o debate sobre a manutenção/quebra do monopólio da Petrobrás partindo de um enfoque que trata as empresas estatais enquanto agentes econômicos; assim como no enfoque ideológico e macroeconômico, há pontos em comum com o debate sobre a abertura do setor elétrico e de telecomunicações. Porém, nos limitaremos às especificidades do setor petróleo.¹⁸ Dentro deste enfoque a crítica liberal se exerce a partir da comparação (nem sempre pertinente) da gestão das empresas estatais com o "tipo-ideal" de gestão privada, tentando mostrar a superioridade desta última como motivo para, se não a privatização da empresa, pelo menos a abertura do monopólio.

¹⁸ Para uma abordagem conjunta dos três setores, consultar BELLINI, M.F. (1994). Op. cit.

A seguir, passaremos a tratar das principais questões relacionadas com o enfoque microeconômico do debate.

3.2.1. Política tarifária e estrutura de custos

Grande parte das publicações que contestam o monopólio questiona a estrutura de custos da Petrobrás e os mecanismos de formação de preços, comparando-os com aqueles praticados em países onde os custos de extração e/ou a carga de impostos são extremamente baixos (caso da Venezuela e de diversos países árabes). Desta forma, argumentam que a abertura do setor, ao trazer a "livre concorrência" ao país, faria com que os custos e os preços dos derivados ao consumidor caíssem, simplesmente devido ao aumento da "eficiência" proporcionado por tal abertura. Sustentam que os reais custos da Petrobrás não são conhecidos, nem pelo governo, nem pela sua direção, o que teria transformado a empresa numa "caixa preta" a ser desvendada por diversas auditorias.¹⁹

Como nos parece que a divulgação de notícias que enfatizavam certos aspectos da "ineficiência" da empresa receberam muito mais destaque na mídia do que as conclusões a que chegaram as auditorias feitas pela Ernst & Young (1993) e pelo Ministério das Minas e Energia (1994), sem esquecer do ECIB (Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira - 1993), cabe fazer aqui as considerações necessárias.

Procuramos mostrar no capítulo anterior que os aumentos de preços dos derivados ocorreram em patamares sistematicamente abaixo dos índices inflacionários, constituindo-se em fator de enfraquecimento da Petrobrás. Isso desmente a propaganda que tenta levar a sociedade a crer que os preços praticados pela Petrobrás contribuem para agravar a inflação e que a estatal obtém ganhos reais nos reajustes. No período de janeiro de 1980 a janeiro de 1993, um estudo baseado no IGP da Fundação Getúlio Vargas (RJ) mostra que os combustíveis, salários, energia elétrica e produtos primários tiveram perdas de 30% (em média) quando comparados à inflação acumulada. Por outro lado, os produtos industrializados como azulejos, alimentos, tintas, vernizes, remédios, cimento e outros tiveram seus preços reajustados em média 51% acima da inflação.²⁰

A política de tarifação dos derivados é o principal instrumento de atuação do Estado sobre o desempenho econômico/financeiro da Petrobrás, dada a importância que os recursos próprios assumem para o financiamento da empresa. A legislação sobre o assunto estabelece que o Valor Médio de Referência (VMR) dos derivados deve ser equivalente ao preço do petróleo importado, mais o frete, mais custo de transporte, refino e estocagem. Se o VMR fosse aplicado de fato, permitiria aumentar em 30% o faturamento da Petrobrás, viabilizando seu programa de investimentos. A receita da empresa, em 1992, foi de US\$ 17,07 por barril de petróleo refinado, valor muito abaixo do determinado pelo Decreto-Lei 1599, de US\$ 24,72 por barril.²¹ Essa

¹⁹ Por exemplo, consultar VEJA (04/05/94) e O ESTADO DE SÃO PAULO (20/03/94).

²⁰ "O Que as Pessoas Querem Saber". Petrobrás/AEPET, fev/94.

²¹ Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira (1993). p. 78.

situação decorre, em parte, da elevação dos impostos que, de um percentual de 8% sobre o preço final ao consumidor, em 1985, atingiram 33% em março de 1993.²²

Os custos do refino nacional situam-se na faixa dos US\$ 2,00 por barril, inferior ao que se verifica nos EUA, por exemplo. O Quadro 3.4 sintetiza os resultados da auditoria de custos de refino realizada pela Ernst & Young.

QUADRO 3.4

Custos Operacionais	1989	1990	1991	1992	1993
Material	70	82	103	110	114
Pessoal	529	396	427	401	468
Serviços de Terceiros	365	280	242	220	248
Outros Encargos	53	41	44	48	51
Custo Total	1017	799	816	779	881
Refino - milhões barris/ano	432	422	412	428	457
Custo em US\$/barril	2,22	1,82	2,01	1,82	1,93

Fonte: SERPLAN/Petrobrás

Obs.: valores em milhões de US\$ de dez/91

A auditoria também levantou que o custo do petróleo nacional, incluindo todas as despesas para produzi-lo, amortizações de investimentos e depreciação, é compatível com o praticado fora da área dos grandes produtores, e tem ficado recorrentemente abaixo do preço do mercado internacional (Quadro 3.5). Além disso, o custo de produção da Petrobrás na Bacia de Campos é compatível (e em alguns casos inferior) aos custos operacionais de empresas que atuam em área similar no Mar do Norte, como pode ser verificado no Quadro 3.6.

QUADRO 3.5

	Custo pet. nacional	Custo pet. importado	Relação imp./nacional
1989	16,74	18,06	7,90%
1990	16,53	23,23	40,50%
1991	14,96	20,37	36,20%
1992	14,32	18,54	29,50%
1993	14,43	16,34	13,20%

Fonte: SERPLAN/Petrobrás (valores em dólares).

²² Um estudo da Petrobrás mostra que o Brasil é campeão mundial na taxação do óleo combustível. O total de tributos incidentes no preço ao consumidor chega a 28,9%. Na Itália a taxa é de 18,8%; no Reino Unido, 15,7%; no Japão, 2,9%; e nos Estados Unidos e Canadá, zero. O ESTADO DE SÃO PAULO, 27/05/96.

QUADRO 3.6

Empresa	Custo (US\$/barril)
Agip	4,4
BP	4,2
Chevron	5,9
Elf	5,1
Mobil	3,8
Shell	4,1
Texaco	5,1
Petrobrás	4,2

Fonte: Engenharia em Revista, jan/94.

O desempenho da empresa na atividade exploratória tem melhorado consideravelmente; o índice de sucesso exploratório (descobertas econômicas/poços exploratórios perfurados) da Petrobrás no mar (19,2%) é superior à média dos Estados Unidos (15,3%)²³, acompanhando a tendência mundial. Isso se reflete em custos de descoberta de petróleo decrescentes, conforme mostrado no Quadro 3.7.

E quanto à informação de que os preços dos derivados de petróleo no Brasil estariam entre os mais altos do mundo? Até que ponto é verdadeira? Precisamos antes de mais nada considerar que nos países com reservas abundantes (Venezuela, México, países árabes...) o preço é de fato muito baixo, em virtude dos custos insignificantes de extração; além disso, a incidência de subsídios e impostos no Brasil é diferenciada: os tributos incidem, proporcionalmente, muito mais sobre a gasolina do que sobre o restante dos derivados; a receita obtida com a gasolina e, em menor escala, com o diesel, permitem subsidiar o GLP (gás de cozinha) e o óleo combustível.²⁴ Finalmente, vale lembrar que a carga média de impostos sobre os derivados é elevada, superior a 30%.

QUADRO 3.7

ANO	Custo descoberta (US\$/barril)
1986	11,21
1987	9,86
1988	7,95
1989	7,6
1990	6,79
1991	5,4
1992	3,35

Fonte: Petrobrás.

De qualquer forma, e a despeito das diferenças apontadas, a comparação feita no Quadro 3.8 mostra que os preços dos derivados produzidos pela Petrobrás são

²³ ECIB (1993), p. 5.

²⁴ ECIB (1993), pp. 78-79.

compatíveis, e mesmo inferiores, aos encontrados em outros países fora da área dos maiores produtores.

QUADRO 3.8

Países	Gasolina (US\$/litro)	Diesel (US\$/litro)	GLP (US\$/Kg)
Brasil	0,58	0,37	0,44
Argentina	0,59	0,26	0,85
Uruguai	0,72	0,36	0,69
Paraguai	0,4	0,29	0,49
México	0,41	0,29	0,29
Reino Unido	0,87	0,79	nd
Espanha	0,81	0,61	nd
Alemanha	0,93	0,7	nd
Japão	1,15	0,76	0,66

Fonte: AEPET (1995). Dados de dez/94.

Finalizando este item, talvez seja conveniente expor algumas conclusões do Relatório Final da auditoria realizada na Petrobrás pelo Ministério das Minas e Energia, finalizado em outubro de 1994: *"Cabe ressaltar que todas as áreas da Petrobrás envolvidas... contribuíram com os grupos de trabalho... fornecendo todos os dados e informações disponíveis e solicitados, com a transparência necessária. Isto afasta, liminarmente, a imagem de 'Caixa Preta', impenetrável, atribuída à empresa"*.²⁵ O mesmo relatório conclui que *"o levantamento e as análises feitas demonstram ser a Petrobrás credora da União, em qualquer hipótese..."*, o que confirma o exposto anteriormente (o débito de US\$ 3,8 bilhões do Tesouro para com a Petrobrás).

3.2.2. Escassez do bem ou serviço

Neste item, devemos analisar a empresa tendo em vista sua capacidade de suprir demanda do mercado, enfatizando o crescimento das reservas e o horizonte temporal, bem como a eficiência na alocação das importações.

Os críticos do monopólio atacam a Petrobrás pelo fato de o país não ter alcançado a auto-suficiência na produção de petróleo, importando quase a metade do que consome. Dizem que as reservas provadas descobertas, de 3,6 bilhões de barris, são pequenas frente às dimensões de nossas bacias sedimentares. O próprio relator da frustrada Revisão Constitucional de 1994, Nelson Jobim, refere-se a tal argumento:

"Por isso temos que explorar melhor nosso potencial, já que, apesar de termos 6% das bacias sedimentares do mundo, só dispomos de 0,3% das reservas provadas mundiais".

O relator, talvez por ser leigo em geologia, faz uma comparação primária entre área de bacias sedimentares e reservas de petróleo. Não existe essa relação: o

²⁵ Periódico "Informando", set/94.

petróleo é decorrente de condições geológicas específicas, e não de áreas geográficas. O mesmo se verifica nas ocorrências minerais. Por que os EUA, um dos maiores territórios do mundo, possuem reservas escassas de ferro, manganês, nióbio, titânio e outros? Por incompetência dos técnicos e empresas americanas?

A conclusão a que chegou o Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira é o seguinte: as reservas provadas de petróleo nacional duplicaram nos últimos 10 anos, alcançando 3,6 bilhões de barris (0,5% das reservas provadas mundiais), equivalentes a oito anos de consumo nacional. O recente crescimento das reservas representa uma melhora na relação reservas/produção de 12,1, em 1989, para 15,8 em 1992. As reservas potenciais, excluindo-se as situadas em lâmina d'água superior a 1000 metros, são da ordem de 5,5 bilhões de barris de óleo recuperável.²⁶ Dados levantados mostram que para cada barril produzido houve um acréscimo de 3,5 barris no volume de óleo recuperável.²⁷ Isso é reflexo dos esforços em pesquisa e produção de reservas, que fizeram com que o Brasil se tornasse, depois da Venezuela, o país que mais descobriu petróleo no período entre 1984 e 1993 (reservas prováveis, não as já delimitadas), conforme mostrado no Quadro 3.9, a seguir.

A realidade é que o país dispõe de reservas de óleo e gás suficientes para aumentar a produção aos níveis desejados (a Petrobrás trabalha com a meta de produzir 1 milhão de barris/dia já em 1997). Restrições financeiras à parte, o contexto de preços baixos no mercado internacional e as oportunidades de trocas comerciais com a Argentina, Venezuela, México e alguns países do Oriente Médio e África, permitem que o país possa definir seu aumento da produção de petróleo atendendo exclusivamente a critérios técnico-econômicos, preservando suas reservas. A importação de óleo tem como contrapartida a exportação de produtos brasileiros, com menor utilização de cambiais.

QUADRO 3.9

PAIS	milhões barris descobertos (1984-93)
Venezuela	12562
Brasil	7007
Reino Unido	6316
Noruega	5536
Arábia Saudita	5425
China	4263
Colômbia	3371
Nigéria	3363
Irã	3200
México	2536

Fonte: Arab Oil & Gas, jun/94.

²⁶ ECIB (1993), p. 5.

²⁷ Revista Conjuntura Econômica, out/93.

Dados da Petrobrás indicam que a produção nacional cresceu em taxa superior ao dobro da demanda nos últimos dez anos, e os projetos em andamento indicam idêntica performance nos próximos cinco anos.²⁸ A centralização das operações nacionais de compra e venda no mercado internacional de petróleo em um único agente permite maior volume negociado por transação, fortalecendo a posição do país e possibilitando a obtenção de vantagens comerciais (a Petrobrás é uma das maiores importadoras individuais de petróleo do mundo).²⁹ O cumprimento da missão da Petrobrás pode ser avaliado pelo permanente abastecimento nacional de petróleo e derivados ao longo dos anos, apesar das crises que afetaram vários países (inclusive os EUA), quando ocorreu o embargo árabe de 1973, e posteriormente por ocasião do “2º choque do petróleo”, em 1979. Isso talvez não tivesse ocorrido caso não houvesse o monopólio; basta lembrar que, nesta mesma ocasião, as *majors* privadas não garantiram o abastecimento da costa leste dos EUA, devido à sua estratégia de atuação global e de compromissos com diversos clientes, maximizando lucros.³⁰

Concluindo: atuando sob regime de monopólio, a Petrobrás conseguiu aumentar sistematicamente o nível de reservas, além de suprir plenamente a demanda por derivados, a um nível de preços inferior ao que as multinacionais exigiriam para investir no país.³¹

3.2.3. Competitividade e regime de produção

Alguns dos pontos microeconômicos levantados abrangem fatores mais técnico-produtivos, como a mensuração da competitividade em termos de eficiência da empresa e as formas alternativas ao regime de produção monopolista, como as concessões, parcerias, contratos de gestão, privatização e outras.

Desse modo, a crítica do monopólio recorre a índices de comparação com empresas internacionais que tentam demonstrar a ineficiência da Petrobrás, concluindo daí que a abertura do monopólio seria capaz de fazer a empresa atingir os índices de eficiência necessários, através do incentivo da livre-concorrência. O que mais chama a atenção no caso brasileiro foi a utilização, principalmente durante a Revisão Constitucional de 1994, de três índices sem relevância na literatura técnica sobre o petróleo, por notórios críticos da empresa ou por consultores a seu pedido. Cabe fazer aqui algumas considerações sobre tais “índices”.

Abordaremos inicialmente a “produção de petróleo por empregado”. Conforme divulgado por vários órgãos de imprensa³², a produtividade da Petrobrás, de 33 barris/dia por funcionário, é baixa em relação à média das companhias internacionais

²⁸ Engenharia em Revista, jan/94 (separata), p. 31.

²⁹ O Japão, mesmo estando mais próximo do Oriente Médio e importando dez vezes mais petróleo que o Brasil, pagou em 1973 US\$ 17,67/barril, contra US\$ 16,34/barril pagos pela Petrobrás. Fonte: Marubeni Petroleum Report, 16/02/94.

³⁰ “O Que as Pessoas Querem Saber”. Petrobrás/AEPET (1995), pp. 16-17.

³¹ Robert Broughton, então presidente da Shell Brasil, em entrevista publicada em O GLOBO (28/01/92), condicionou os investimentos da empresa, caso o monopólio do petróleo caísse, a que os preços do petróleo e dos combustíveis fossem “alinhados com os internacionais”.

³² Ver a respeito reportagem da revista VEJA, 30/03/94.

(130 barris/dia) ou mesmo à média das companhias latino-americanas (98 barris/dia).³³ Na realidade, o índice "produção de petróleo por empregado" não é utilizado por qualquer revista especializada para efeito de comparação, e isso por diversos motivos. Numa análise econômica, temos fatores como a automação e a terceirização de atividades como responsáveis pela elevação da produtividade, devido à redução do número de empregados próprios na atividade exploratória. Assim, as empresas apresentadas como "paradigmas de eficiência" trocam os custos de pessoal exclusivo por maiores custos de amortização e de serviços de terceiros, melhorando sua produção de petróleo por empregado, embora assumindo praticamente os mesmos custos globais. No Brasil, a Petrobrás pratica a terceirização e a automação compatíveis com a oferta de serviços no país e com custos decorrentes dos processos de substituição de mão-de-obra, mais barata que nos países desenvolvidos.

Mas o fator determinante para a "produtividade" na indústria de petróleo é a natureza. Assim, a porosidade das rochas, o tipo de óleo, o estágio dos poços e a dimensão dos campos são fundamentais. Se o óleo não flui bem, o campo deixa de ser comercial ou obriga a perfuração de milhares de poços, como no Ceará e em várias regiões de exploração terrestre dos EUA. Se flui bem, produz de mil a 100 mil barris por poço, aumentando a produtividade da empresa. É por isso que os países árabes e poucos outros tornaram-se os campeões mundiais de produtividade.

Quando se compara o índice da Petrobrás com o de algumas multinacionais, são esquecidas as diferenças básicas entre a atuação do monopólio (exploração em todo o território, mesmo em áreas menos favoráveis) e a das empresas privadas, que colocam em produção somente campos de ótimo retorno. A Petrobrás opera desde poços no campo de Caravelas, com produção de 10 mil barris por dia, até poços no Ceará e Bahia que produzem de 10 a 50 barris por dia; na média, sua produtividade cai. É por isso que, se a Petrobrás operasse exclusivamente na plataforma continental, teríamos uma empresa muito mais "eficiente", embora com o mesmo número de funcionários.³⁴ Como se vê, o índice empregado não é adequado para efetuar comparações.

Passemos agora a considerar o índice "faturamento por empregado". Também aqui o divulgado pela mídia foi que a Petrobrás ocupa uma das últimas colocações na comparação com outras companhias petrolíferas, faturando US\$ 260 mil/ano por empregado.³⁵ Como no caso anterior, tal índice tem pouca relevância para comparação, pois mais uma vez devem ser considerados aspectos como a automação e terceirização. Já mostramos anteriormente que a integração dos fatores de custo de refino e de produção - amortização, pessoal, serviços de terceiros e materiais - não revela desvantagens para a Petrobrás; além disso, faltou seriedade metodológica à comparação, pois esta engloba empresas de perfis de mercado diversos (desde as que são verticalizadas até as que atuam apenas nos segmentos de maior rentabilidade).

³³ Dados da Cambridge Energy Research Associates.

³⁴ Na produção *off shore* na Bacia de Campos, de onde vêm cerca de 500 mil barris/dia, o índice da Petrobrás é superior a 100 barris/dia por empregado. Ver artigo de Luiz Pinguelli Rosa em FOLHA DE SÃO PAULO, 26/02/94.

³⁵ VEJA, 30/03/94.

Finalmente, como já abordamos no item anterior, alguns críticos lançam para a opinião pública a idéia de que, se o Brasil possui 5.150.000 Km² de bacias sedimentares, tem necessariamente de deter 6,6% das reservas de petróleo do mundo; como só possui 0,5% das reservas provadas, a culpa é da ineficiência da Petrobrás. Na realidade, a posse de bacias sedimentares constitui condição necessária, mas não suficiente, para definir o volume de reservas de petróleo; este é resultado da quantidade de detritos acumulados e das condições de temperatura e pressão durante milhões de anos. Em nenhum lugar do mundo (salvo coincidências) as reservas de petróleo são diretamente proporcionais às áreas planas sedimentares. A verdade é uma só: poucas áreas sedimentares têm enormes reservas de petróleo, e elas estão no Oriente Médio, no México e na Venezuela.

Desmistificados estes falsos "índices de competitividade", passemos a algumas conclusões sobre o setor petróleo no Brasil, derivadas de um estudo sério e aprofundado preparado pela UNICAMP/UFRJ/FDC/FUNCEX (o ECIB):

"...O desempenho da indústria de petróleo brasileira, tendo-se em conta os principais fatores de competitividade do setor, é satisfatório.

...A parcela substantiva da produção nacional de petróleo (70%) é marítima, acompanhando a tendência mundial. A Petrobrás é líder mundial em exploração em águas profundas.

...Os custos atuais de produção de US\$ 8-10/barril são compatíveis com os praticados fora da área dos grandes produtores e inferiores ao preço de mercado internacional.

...Seus investimentos em exploração e desenvolvimento da produção foram de US\$ 1,6 bilhões em 1992, cifra comparável aos investimentos das majors nos Estados Unidos. Esses números demonstram a adequação do porte da empresa para atuar competitivamente no setor.

...Embora em níveis diferenciados, a Petrobrás detém expressiva capacitação para atuar nos diversos segmentos da cadeia petrolífera. Certamente, é na área de exploração que a empresa está melhor capacitada... Tanto a ampliação das reservas quanto da produção de petróleo nacional se devem à capacitação tecnológica da Petrobrás para atuar na área de fronteira marítima... inclusive recebendo premiação internacional por seu desenvolvimento tecnológico.

...A Petrobrás investiu 0,7% do seu faturamento em P&D em 1992, o que a coloca em posição ímpar no país e entre as empresas da indústria do petróleo que mais investem nessas atividades.

...A substancial redução no número de empregados, 20% em três anos, sem prejuízo do nível de atividade, indica aumento de produtividade... a empresa tem aumentado seus investimentos na área ambiental (4% do orçamento de 1993) ".³⁶

Quanto aos regimes de produção distintos do monopólio, nossa opinião é que a participação dos capitais privados poderia perfeitamente ser efetivada sem que o monopólio fosse quebrado. Isso ocorreria a partir de uma política de regras claras e

³⁶ ECIB (1993), pp. 5-8.

estáveis³⁷, que definisse margens de rentabilidade atraentes em empreendimentos específicos, e sob o controle da Petrobrás, de modo a que as obras e a alocação dos recursos obedecessem a um planejamento centralizado. O monopólio nunca impediu a Petrobrás de associar-se em parcerias; aliás, graças ao seu poder monopolista no mercado interno, a Petrobrás se tornou uma das poucas empresas nacionais com capacidade de fazer alianças estratégicas globais, dentro e fora do país.

A atração de capitais nacionais e estrangeiros não seria incompatível com a manutenção do monopólio. Pelo contrário, o controle majoritário da Petrobrás seria capaz de atrair recursos para manter a exploração do petróleo no Brasil operando de acordo com os padrões internacionais de eficiência e de organização industrial.³⁸ A alternativa do contrato de gestão (que será discutida mais à frente) parece promissora, ao propor o aumento do grau de autonomia das estatais; porém, paradoxalmente, o governo, ao mesmo tempo em que exige maior transparência dos indicadores de desempenho produtivo da empresa, insiste em continuar orientando sua política salarial, de preços e empregatícia.³⁹

A quebra completa do monopólio traz alguns riscos, segundo o ECIB. Em primeiro lugar, o Estado teria que exercer efetivamente o papel de agente regulador, além de ordenar e otimizar a exploração das reservas, os sistemas de refino e transporte, e evitar as crises de abastecimento e as oscilações bruscas de preços. Pelo porte e pela globalização, as empresas petroleiras mundiais desejarão ter acesso ao mercado e reservas, mas não necessariamente procurar petróleo no Brasil, desde que seja lucrativo para elas importá-lo. Como consequência, o abastecimento poderia se tornar vulnerável em caso de uma nova crise mundial.⁴⁰

Conclui o ECIB: "*As dificuldades inerentes à estruturação de um órgão técnico-regulador eficiente podem representar um fator de risco ao ser quebrado o monopólio*". O estudo aponta ainda o risco de desverticalização do setor, devido à tendência de as empresas estrangeiras investirem somente nos segmentos mais rentáveis, cabendo à estatal os marginais, além do risco de *dumping* na importação de derivados. Finalizamos este item com as seguintes conclusões do ECIB:

"...o cenário contempla o risco de, a longo prazo, ser reduzida a segurança do abastecimento energético do país. Isso porque, num contexto de crescimento do mercado interno de derivados, a tendência seria de aumentar o coeficiente de importações. Essa evolução não seria desejável por expor a economia brasileira a possíveis choques futuros do petróleo, possibilidade que não pode ser descartada.

...No plano interno, aumenta a probabilidade de desabastecimento, principalmente em regiões onde o custo de distribuição é alto. Também a exploração irracional de reservatórios, em função de lucros mais fáceis, pode se configurar.

³⁷ Ver artigo de Omar Carneiro da Cunha em FOLHA DE SÃO PAULO, 20/11/93.

³⁸ FOLHA DE SÃO PAULO, 11/06/95.

³⁹ ECIB (1993), p. 14.

⁴⁰ FOLHA DE SÃO PAULO, 26/02/94.

...A quebra do monopólio como meio de alcançar uma maior competitividade não é evidente. Mesmo sem o monopólio é muito provável que a Petrobrás o mantenha na prática, caso não seja desmembrada".⁴¹

3.2.4. Risco dos investimentos

Outro fator compreendido dentro do enfoque microeconômico diz respeito ao risco dos investimentos. Enfatizamos neste trabalho que o grande volume de capital requerido para investimentos, principalmente devido ao risco intrínseco ao segmento exploração⁴², é uma condição que somente as grandes empresas podem satisfazer.

Nesse contexto, uma das críticas dos liberais ao monopólio exercido pela Petrobrás baseia-se no seguinte argumento: o risco dos investimentos deste porte deve recair sobre o Estado? A empresa estatal tem os recursos necessários para suportar sozinha tais riscos?

Vamos aprofundar um pouco a análise sobre o assunto. De fato, o volume de recursos requerido para a exploração é elevado, e é exatamente em virtude disso que a verticalização das empresas de petróleo, mais que um fator de competitividade, torna-se uma questão de sobrevivência. As atividades de exploração e produção, também chamadas de *upstream* ou atividades a montante, são as bases iniciais da cadeia de atuação das companhias petrolíferas integradas, completada pelas atividades de *downstream* ou a jusante (transporte, refino e distribuição). Assim, perdas em um segmento são compensadas por ganhos em outro, obedecendo a ciclos históricos da indústria do petróleo. Hoje estes ganhos estão na área de exploração e produção, mas isto pode ser revertido como antes dos "choques do petróleo" da década de 70.

Parece claro, porém, que argumentação neoliberal comete alguns equívocos. Em primeiro lugar, da mesma forma que a expansão da Petrobrás em seus mais de quarenta anos se deu a partir de suas receitas operacionais (o montante de aportes da União no total investido pela empresa é pouco superior a 10%, e não há aportes desde 1974), não será "o Estado" que bancará os riscos da atividade exploratória, mas sim a empresa. E é nesse sentido que se compreende a importância da verticalização e do monopólio. Do ponto de vista estritamente econômico, o monopólio assegura níveis de escala operacionais e de integração da cadeia produtiva. Favorece a realização do planejamento de longo prazo no setor petróleo, além de suprir as lacunas ainda existentes no aparato regulatório dessa indústria no país.⁴³

O esforço de produção em águas profundas (onde estão os principais campos) é um problema especificamente brasileiro. O monopólio permitiu que a Petrobrás se arriscasse nas áreas de alto risco geológico: se ela perde em uma região, compensa ganhando em outra. Além disso, pôde aceitar taxas de retorno sensivelmente menores

⁴¹ ECIB (1993), pp. 15-19.

⁴² Um dos poços mais caros do mundo foi o de Mukluk, perfurado na costa do Alasca em 1983. Custou 2 bilhões de dólares e só tinha água salgada. VEJA (14/06/95).

⁴³ ECIB (1993), pp. 13-14.

que as das multinacionais petrolíferas (superiores a 20% ao ano), justamente porque, devido ao monopólio, se elimina o risco de mercado.⁴⁴

O exemplo dado pelos contratos de risco (1975-1988) mostra que são escassas as possibilidades de que as multinacionais de fato venham explorar em águas profundas brasileiras, devido às dificuldades operacionais, risco elevado e oportunidades abertas em outros países. Durante aquele período, os investimentos estrangeiros ficaram muito aquém do esperado; além disso, os resultados das pesquisas pouco contribuíram para o aumento das reservas nacionais de petróleo, embora tivessem algum impacto sobre as de gás natural, que cresceram em cerca de 8%. O fraco desempenho dos contratos de risco em atrair capital internacional ou em ampliar as reservas brasileiras foi o principal motivo de sua proibição pela Constituição de 1988, que restabeleceu à Petrobrás a responsabilidade exclusiva de prospectar em todo o território nacional.⁴⁵

Ademais, convém lembrar que a tendência é que, com a ruptura do monopólio, as empresas entrantes se concentrem nos segmentos mais rentáveis (e de menos risco) da cadeia petrolífera, tentando aumentar sua participação no mercado recorrendo à importação de derivados; tal estratégia, além de restringir o “espaço de mercado” da Petrobrás, pode ter efeitos negativos sobre a balança comercial. Caso se decidam pela exploração, concentrarão seus esforços nas bacias mais promissoras; desvinculadas do compromisso do abastecimento nacional, tais empresas poderiam investir mais na produção de petróleo e menos na descoberta, delimitação e comprovação de novas reservas.

Pressionada pela concorrência, seria de se esperar que nessas circunstâncias a Petrobrás se desinteressasse pela prospecção em áreas de custo elevado (Amazonas e Bacia do Paraná), também priorizando os segmentos e bacias mais rentáveis. Em resumo, a perda de parte do mercado ou de competitividade em determinados segmentos, quaisquer que sejam os motivos, abriria também para a Petrobrás a perspectiva de imitar o comportamento das multinacionais para manter sua rentabilidade, o que pode se refletir em “futuras dificuldades para o abastecimento do mercado interno”.⁴⁶

3.2.5. Escala de produção e autonomia da empresa

Neste item não nos ocuparemos especificamente da contraposição dos argumentos favoráveis e contrários ao monopólio, mas sim da importância e da inter-relação entre escala de produção e autonomia empresarial.

Foi graças à instituição do monopólio estatal, garantindo à Petrobrás um mercado de dimensões consideráveis, e à sua própria capacitação técnico-produtiva nos diversos segmentos da cadeia petrolífera, que a Petrobrás atingiu elevado grau de concentração e verticalização, tornando-se um interlocutor expressivo no mercado internacional. Quanto a esse aspecto, a Petrobrás ocupa, em nível mundial, o 9º lugar em capacidade de refino, o 12º lugar em volume de reservas e o 20º lugar na produção

⁴⁴ FOLHA DE SÃO PAULO, 11/06/95.

⁴⁵ ECIB (1993), p. 70.

⁴⁶ idem, p. 74.

de petróleo bruto, num universo de quinhentas empresas. Mais que isso: com o monopólio se desenvolveu no país uma rede de fornecedores especializados à reboque da Petrobrás, sendo que sua política de compras e os investimentos em P&D são fatores que exercem considerável efeito multiplicador sobre a economia brasileira. O fato de ser comprador único de petróleo importado, sem intermediários, gera maior poder de barganha (melhores preços), além de alavancar a exportação de produtos brasileiros.

No capítulo anterior (item 2.1.3), analisamos o panorama do setor petróleo a partir da divisão dos países em quatro blocos distintos: os grandes produtores, os países ricos, os de pequena escala no setor e o bloco da China e Rússia. Destacamos também que, diferentemente daqueles países, o Brasil apresenta-se numa situação específica, em condições de autodeterminação no que concerne à indústria petrolífera. O porte da Petrobrás, seu grau de integração e verticalização, sua capacitação gerencial e tecnológica, sua competitividade já reafirmada em vários pontos deste trabalho e as dimensões do mercado nacional são fatores que demonstram que a abertura do monopólio não se constituiria em necessidade inadiável. Em outros termos: o principal argumento para justificar o fim do monopólio (considerações sobre eficiência à parte...) é a necessidade de investimentos adicionais, para dar conta do crescimento da demanda. Porém, há dois “detalhes” que parecem ter sido esquecidos pelos defensores da flexibilização do monopólio.

Primeiro, a entrada do capital privado depende da desregulamentação, eliminação da interferência estatal e criação de um “ambiente propício à atuação da livre empresa”. O que não se menciona é que, se tais condições fossem aplicadas ao relacionamento do governo com a Petrobrás, seria perfeitamente possível cumprir o programa de investimentos da empresa, eliminando-se a necessidade de recorrer a investimentos privados.⁴⁷

Segundo, é importante não esquecer que a “liberação das forças de mercado”, se pode alavancar recursos privados para investir, não o faz necessariamente. Desse modo, com o fim do monopólio, o Estado deixa de ter controle absoluto sobre as decisões de investir em um setor fundamental, passando a depender mais das decisões de aplicação privadas capitalistas.⁴⁸ Além disso, não há base para supor, *a priori*, que os grupos privados teriam a intenção ou disposição para investir nos segmentos realmente mais necessários no caso do Brasil (como o de pesquisa, exploração e refino).

Diversos articulistas citam os exemplos de outros países, inclusive da órbita socialista, para concluir que a abertura e/ou privatização deveria se efetuar também no

⁴⁷ São várias as medidas possíveis recomendadas para restabelecer a capacidade de investimentos da Petrobrás. Entre elas, destacam-se: a utilização da estrutura de preços dos EUA (ou a retomada da estrutura de preços vigente até 1990, quando a parcela da Petrobrás correspondia a 66% do preço da venda dos derivados); a equalização do preço do barril de derivados aos internacionais; o pagamento da dívida do Tesouro para com a empresa (US\$ 3,8 bilhões); o fim do subsídio ao Proálcool... Ver artigo de Luiz Pinguelli Rosa em FOLHA DE SÃO PAULO, 01/11/95.

⁴⁸ PRADO, S.R.R. (1995), p. 150.

Brasil.⁴⁹ A comparação, se se desconsideram os aspectos políticos envolvidos, carece de fundamento. Os exemplos mencionados retratam realidades distintas do caso brasileiro, pelo menos em termos econômicos: Cuba abre seu mar por falta de tecnologia e carência absoluta de recursos; a China abre parte de suas significativas reservas para aumentar rapidamente sua produção, sob pena de interromper de imediato seu crescimento; a Rússia idem, agravada sua situação pela carência de divisas e queda da produção; as empresa Elf (França) e British Petroleum (Inglaterra) são privatizadas, mas dentro de um contexto de fortalecimento do seu poder com o processo de União Européia; a Argentina vem adotando um modelo de privatizações agressivo e único, cujos resultados por enquanto são incertos.⁵⁰

O desenvolvimento da Petrobrás durante mais de quarenta anos se deu voltado para o abastecimento integral do mercado brasileiro; seu porte e sua escala são dimensionados para atender a esse mercado. Exatamente por isso, e ao contrário do que ocorre na China, por exemplo, a escala da indústria petrolífera brasileira não é suficiente para que ela possa ser dividida entre empresas que queiram se manter fortes o suficiente para enfrentar a acirrada concorrência internacional.⁵¹

Escala e autonomia são duas questões de certa forma inter-relacionadas. A quebra do monopólio, ao mesmo tempo em que proporcionaria menos ganhos de escala ao atuarem mais empresas na cadeia produtiva petrolífera, possibilitaria maior autonomia de decisões a todas as empresas atuantes, inclusive à estatal.⁵² Porém, a quebra do monopólio não deveria ser uma condição *sine qua non* para que uma maior autonomia se concretizasse.

A experiência francesa mostra que a assinatura de contratos de gestão permite uma maior transparência no relacionamento entre governo e estatais, concedendo às últimas uma gestão autônoma. Explicitam-se metas e objetivos que a empresa se obriga a atingir, como condição para contar com autonomia decisória na gestão de suas atividades. O contrato de gestão força a racionalização de procedimentos nos dois pólos do processo. O governo, para negociar o contrato e fiscalizar sua implementação, é forçado a definir minimamente suas políticas setoriais e constituir corpos técnicos qualificados. A empresa, por sua vez, continua a incorporar objetivos públicos à sua gestão, mas detém autonomia para fazê-lo preservando a racionalidade microeconômica básica. O governo e a Petrobrás iniciaram a implantação de um contrato de gestão em janeiro de 1994 mas, como já apontado, há pontos de impasse que impedem até o momento o cumprimento dos termos.

A convivência entre monopólio e contrato de gestão nos parece possível, desde que houvesse vontade política para isso, e contrariamente à opinião de alguns

⁴⁹ VEJA (30/03/94).

⁵⁰ Na realidade, convém não esquecer que o processo de privatizações é "once and for all": esgotadas as possibilidades de conversão patrimonial, só restarão aos próximos governos as alternativas amargas de ampliar a tributação ou cortar gastos. PRADO, S.R.R. (1995). p. 40. Parece ser este o caso da Argentina: o severo corte de gastos pós-privatizações tem conduzido a uma espécie de "canibalização do Estado" conduzida pelo próprio Estado.

⁵¹ BELLINI, M.F. (1994), p. 61.

⁵² É isso o que contempla o projeto do governo que regulamenta a quebra do monopólio. Ver a respeito O ESTADO DE SÃO PAULO, 21/12/95.

articulistas, que consideram que, enquanto a Petrobrás for uma empresa estatal, estará sujeita à “instrumentalização perversa”.⁵³

A Petrobrás trabalha há alguns anos em sistema de parcerias com o setor privado, as quais são direcionadas dentro do planejamento estratégico e de abastecimento do setor.⁵⁴ Nas parcerias, o país exerce sua soberania na área energética, ao mesmo tempo em que capta recursos de terceiros de modo a complementar o esforço de investimento da estatal. Neste caso, bem como nas terceirizações efetuadas, a Petrobrás segue os exemplos das empresas do México e da Venezuela. O primeiro resiste às pressões pela abertura, e apenas recorre às terceirizações que a Petrobrás faz há muitos anos; já a Venezuela, mercê de suas expressivas reservas, permite que a PDVSA faça acordos societários, sob seu controle, em projetos periféricos e voltados à exportação

3.2.6. Corporativismo

Trataremos do corporativismo neste último item do enfoque microeconômico do debate. Tal questão ganhou grande relevância por ocasião da greve dos petroleiros, que durante um mês (maio a junho de 1995) impôs sérias restrições ao abastecimento de derivados no país. Devidamente reforçado pela mídia, o movimento colocou amplas parcelas da sociedade contra a categoria e, por extensão, contra o monopólio exercido pela Petrobrás. Diversos articulistas rapidamente identificaram o poder de mobilização dos petroleiros com a existência do monopólio; alguns inclusive chegaram ao absurdo (dadas as características do setor) de propor que a Petrobrás fosse desmembrada, tornando cada refinaria uma empresa independente, como forma de romper o “monopólio dos petroleiros”.⁵⁵

Porém, mesmo antes da greve já se articulavam diversos protestos contra benefícios trabalhistas que mais se assemelhavam a privilégios inaceitáveis concedidos aos funcionários da empresa. Por exemplo, uma reportagem da revista VEJA, de 30/03/94, cita: “Existem, na corporação estatal do óleo, benefícios inimagináveis para o trabalhador do setor privado, como aposentadoria integral, assistência médica total, adicional de periculosidade para todo mundo, do advogado ao contínuo, que não correm risco algum. Há ainda estabilidade no emprego garantida por acordos sindicais...”. Na mesma reportagem há alegações de inchaço no número de funcionários e de ineficiências operacionais.

Na mesma linha, um artigo de Rogério Cezar de Cerqueira Leite (FOLHA DE SÃO PAULO, 13/11/94) apontava outra exótica distorção: a distribuição mensal (e não ao fim do período fiscal) da participação em lucros aos empregados, questionando tal política num contexto de escassez de recursos para investimentos.

⁵³ FOLHA DE SÃO PAULO, 29/05/94.

⁵⁴ Isto é feito através da formação de empresas com participação majoritária da Petrobrás, para a execução de projetos específicos, como no caso do gasoduto Brasil-Bolívia. Periódico DEBATES, out/94.

⁵⁵ A respeito, consultar artigos do economista Roberto Macedo em O ESTADO DE SÃO PAULO, 18 e 25/05/95.

É evidente que a política de benefícios seguida pela empresa sofre de anacronismos dificilmente defensáveis, ainda mais levando-se em conta a situação precária da maior parte dos trabalhadores brasileiros. De qualquer forma, existem algumas qualificações a serem feitas. Sem dúvida, a questão dos adicionais de periculosidade despertou polêmica, e com razão.⁵⁶ Mas analisemos o que diz o relatório final da auditoria do Ministério das Minas e Energia, concluído em outubro de 1994:

“Os dados examinados não revelam problema relevante, por parte das gestões recentes da empresa, na condução da política de quadros e salários. Assim, o grupo de trabalho apontou apenas para alguns aspectos pontuais, a saber:

... merece estudo o pagamento de periculosidade a 5500 servidores lotados fora de áreas de risco recebendo o Adicional de Periculosidade, ao valor médio por empregado de US\$ 395,73, no mês de abril/94. É necessário, entretanto, reconhecer a complexidade do assunto...”.

A complexidade advém do fato de que tal política favorece a absorção de profissionais de campo experientes aos quadros administrativos. Além disso, segundo a Petrobrás, em troca do benefício os funcionários podem ser remanejados para quaisquer regiões do Brasil, e isso teria acrescido a folha de pagamentos em apenas 0,63%.⁵⁷

A seguridade social concedida aos funcionários é outro assunto polêmico, e também neste caso as críticas à fundação Petros (que é o terceiro maior fundo de pensão do país, com um patrimônio de US\$ 3,76 bilhões⁵⁸) encontram respaldo nos fatos. Auditoria recente realizada nas contas da Petros mostra que a fundação fechou o ano de 1995 com um déficit técnico superior a R\$ 800 milhões; o aumento previsto na arrecadação de recursos não se confirmou. Tal fato levou à decisão de submeter as principais operações de investimento do fundo ao Conselho de Administração da Petrobrás. Na verdade, a contribuição da empresa ao fundo de pensão é muito superior à dos funcionários, em completo desacordo com os princípios que regem os fundos privados de aposentadoria. Mais uma vez, a capitalização da empresa fica comprometida.

Além do poder que a corporação historicamente exerceu sobre a administração da empresa, outro fator que explica essas distorções é o grau de qualificação exigido dos funcionários, num segmento extremamente especializado. A capacitação da empresa para atuar nos diversos segmentos da cadeia petrolífera é em grande medida decorrente da competência de seu corpo técnico e administrativo; a Petrobrás desmente que sua média salarial seja elevada, alegando que um engenheiro recebe aproximadamente US\$ 2000/mês, enquanto na indústria de petróleo dos EUA receberia US\$ 6300/mês.⁵⁹

⁵⁶ O ESTADO DE SÃO PAULO, 28/08/94.

⁵⁷ Conforme informe publicitário veiculado em 1994.

⁵⁸ O ESTADO DE SÃO PAULO, 26/04/96.

⁵⁹ BELLINI, M.F. (1994), p. 63.

Afirmar que a política de recursos humanos seguida pela empresa deveria ser estendida a todos os brasileiros, ao invés de ser combatida, como faz a Petrobrás, não oferece solução para as críticas, além de ser demagógico. As distorções devem (e podem) ser corrigidas, através de negociações envolvendo a diretoria da empresa, os sindicatos e o governo federal. O que não se pode fazer é “jogar fora o bebê junto com a água do banho”: a pretexto de combater os privilégios, desmontar uma das mais bem-sucedidas estruturas industriais do Brasil.

Quanto à greve dos petroleiros, é inegável que foi um poderoso fator contra o monopólio. Sem dúvida, o fato de haver uma única empresa responsável pelo setor favorece o fortalecimento da representação sindical; mas lembramos que há outros elementos a considerar. O monopólio é um dos caminhos para se chegar à unicidade de representação sindical, mas não é o único. No regime oligopólico que existiria na ausência da Petrobrás, os riscos de uma mobilização em massa não seriam muito menores; basta recordar o ocorrido nas paralisações e greves da indústria automobilística.

“Acordo” ou “protocolo de intenções” à parte, não seria demais acrescentar que a OIT (Organização Internacional do Trabalho) concluiu em novembro de 1995 que o direito de greve dos petroleiros foi violado pelo governo, pois este solicitou unilateralmente a intervenção do TST (Tribunal Superior do Trabalho), em desacordo com os princípios da negociação coletiva.⁶⁰

3.3. A Argumentação no Nível Macroeconômico

O terceiro plano de argumentação abordará questões ligadas à relação da empresa com aspectos econômicos em escala nacional, global e conjuntural, tais como preços, nível de investimentos, renda, pesquisa e desenvolvimento, etc.

3.3.1. Regulação de tarifas públicas

A regulação de tarifas públicas, incluindo aí o nível de reajuste dos derivados, é um dos instrumentos de política macroeconômica utilizado no controle antiinflacionário. E no caso da Petrobrás esse tipo de controle foi empregado recorrentemente no decorrer dos anos, constituindo-se em fator importante para explicar a queda da capacidade de investimentos da empresa. Mais que contemplar a luta contra a inflação, a regulação tem como objetivo menos explícito aumentar a rentabilidade de setores privados da economia, representando uma forma de subsídio.⁶¹

Os mesmos agentes que se beneficiaram dos reajustes abaixo dos níveis internacionais por vários anos agora vêm questionar tal política e apontar, nos casos mais extremos, a necessidade de transferência de ativos da Petrobrás ao setor privado, como forma de saneamento.

⁶⁰ FOLHA DE SÃO PAULO, 05/01/96.

⁶¹ CRUZ, P.R.D.C. (1984), p. 77.

Para os defensores do monopólio estatal, porém, tal ligação não é direta. Isso porque, argumentam, se a Petrobrás trabalhar com tarifas no nível em que se encontrariam uma vez em mãos do setor privado, seria capaz de um saneamento equivalente. Apontam também o sucesso do Plano Real em reduzir acentuadamente os índices de inflação como fator para pelo menos atenuar a política de “estrangulamento” tarifário; de qualquer forma, não negam que a manipulação das tarifas públicas dentro de uma lógica de política econômica pode permitir um planejamento de universalização e democratização de serviços, de modo a atenuar desequilíbrios regionais.⁶²

A política de tarifação dos derivados é o principal instrumento de atuação do Estado sobre o desempenho da empresa, dada a importância do autofinanciamento como fonte de recursos para investimento. Os preços dos derivados vêm sendo sistematicamente reajustados abaixo do custo do barril importado, gerando dívidas do Tesouro para com a empresa. Da mesma forma, as quedas, desde 1986, do valor real do dólar e do preço do petróleo no mercado internacional se somam aos fatores que têm prejudicado o desempenho da Petrobrás, pois sua remuneração toma como referência o preço do petróleo importado. O estabelecimento de tarifas reais para o barril refinado, com base no preço de importação (e é o que as empresas privadas reivindicam para investir), é de fundamental importância para as políticas relacionadas a fatores sistêmicos do setor. Além disso, tal formulação permitiria maior flexibilidade ao Estado para ajustar os preços de cada derivado, dentro de uma política capaz de atender a interesses sociais.⁶³

Nossa opinião é que a celebração do contrato de gestão seria de fundamental importância para que a política de “estrangulamento” tarifária fosse ao menos atenuada, possibilitando a retomada da capacidade de investimento da empresa; como já mencionado, há diversas alternativas para isso, como por exemplo a alteração da estrutura de preços. Mas, para cada uma delas, há que se considerar os diversos interesses envolvidos, alguns muito poderosos, e a vontade política para implementá-las.⁶⁴

3.3.2. Subsídio cruzado

Outro fator que atua favorecendo o desenvolvimento do país como um todo é o subsídio cruzado e outras formas de transferência de recursos, por meio das quais uma tributação mais elevada sobre derivados de menor relevância social é utilizada para subsidiar os de maior relevância, ou permitir o acesso das regiões distantes dos grandes centros. Assim, para os defensores do monopólio, a importância de reduzir as desigualdades regionais e fomentar o desenvolvimento nacional através desses mecanismos, apesar de onerar a estatal, seria uma justificativa para a manutenção do monopólio. Já os liberais partem de outra ótica de análise, segundo a qual o subsídio cruzado seria um vício que permite a sobrevivência de serviços e setores deficitários (o Proálcool é freqüentemente citado). Afirmando que com o aumento da produtividade

⁶² BELLINI (1994), p. 23.

⁶³ ECIB (1993), p. 78.

⁶⁴ A ânsia do governo FHC em aprovar o Projeto Sivam, mesmo com a oposição de diversos setores da sociedade, das irregularidades e dos pareceres técnicos desfavoráveis, ilustra a influência de determinados “interesses”.

decorrente do avanço tecnológico a tendência mundial é buscar a verdade tarifária, eliminando subsídios e praticando preços “de mercado” em todos os níveis.

De nossa parte, consideramos desde já que o assunto é complexo e exige algumas considerações. Já citamos no item 3.2.1 que a legislação existente (e não cumprida) estabelece a remuneração da Petrobrás através do VMR (Valor Médio de Referência), que sinaliza ao consumidor o custo marginal. A receita da Petrobrás, por sua vez, é condicionada pelo valor médio de realização, obtido pela ponderação do preço de cada derivado por sua participação percentual no consumo interno. Já para o consumidor, o preço médio dos derivados é formado pelo valor médio de realização acrescido de tributos e do custo de distribuição.

Existe grande discrepância entre o valor de realização e os preços dos derivados ao consumidor, devido à tributação diferenciada e às disparidades nos custos de distribuição. Assim, os tributos incidem, proporcionalmente, muito mais sobre a gasolina e o diesel do que sobre o restante dos derivados.⁶⁵ Por outro lado, os custos de distribuição do GLP são muito superiores aos de outros derivados, representando dois terços do preço final, sendo por isso subsidiado. A maior parte do ônus pelo subsídio recai sobre a Petrobrás, que recebe por um Kg de GLP bem menos que o VMR. O mesmo ocorria até recentemente com a nafta petroquímica. Também o Proálcool foi viabilizado pela atuação da Petrobrás, que colocou seus tanques, dutos e redes de distribuição a serviço do programa, além de em muitas ocasiões vendê-lo a um preço inferior ao de aquisição dos produtores.⁶⁶

A variação de preços específicos dos derivados em relação ao VMR também é de difícil equacionamento. Isso porque, se alguns derivados têm uma importância social muito grande, como o GLP e o diesel, outros são sumamente importantes para a indústria, como a nafta e o óleo combustível. Também há que se considerar a importância da equalização tarifária, pelo menos nas bases primárias (refinarias), de modo a minimizar os impactos do custo de distribuição para as regiões mais remotas do país.⁶⁷

De fato, a política de preços reais para os derivados é uma das condições para o incremento da competitividade da indústria nacional de petróleo. Porém, sua implementação deve ser gradual, e contemplando as diversas considerações expostas.

3.3.3. Pesquisa e desenvolvimento

Conforme argumentação dos defensores do monopólio, o avanço em pesquisa e tecnologia requer pesados investimentos de retorno incerto e no longo prazo; na ausência de interesse e/ou volume de capital mobilizado pelo setor privado da

⁶⁵ Este é um dos motivos de a gasolina exportada pela Petrobrás ser muito mais barata que a vendida no mercado interno. Quando a gasolina é exportada, não são incluídos no preço os impostos, subsídios, margens de distribuição e revenda, que representam 86% do preço pago pelo consumidor brasileiro. “O Que as Pessoas Querem Saber”. Petrobrás/AEPET (1995), p. 8.

⁶⁶ O fim deste subsídio está sendo implementado progressivamente, através do aumento do preço ao consumidor e criação do Imposto Ambiental.

⁶⁷ ECIB (1993), pp. 78-81.

economia, a única forma de assegurar a “independência” do país com relação ao exterior, garantindo os efeitos benéficos do desenvolvimento tecnológico, seria a manutenção do monopólio

Já os liberais destacam a acelerada evolução tecnológica e do conhecimento, que fazem com que o obsolescência constitua uma ameaça permanente para as empresas e as obrigue a permanentes e pesados gastos em P&D que, no caso do monopólio estatal, em muito onerariam o Estado.⁶⁸

Vamos nos aprofundar um pouco mais no assunto, enfatizando o estágio atual da indústria nacional de petróleo, baseando-nos nas conclusões do ECIB. Em nível mundial, a indústria de petróleo é considerada como tecnologicamente madura (cerca de apenas 0,6% de seu faturamento é gasto em P&D). A maturidade tecnológica, porém, não deve ser confundida com perda de relevância da pesquisa e desenvolvimento nessa indústria. Pelo contrário, merecem destaque o desenvolvimento da tecnologia para exploração em águas profundas e a adequação da tecnologia do refino às demandas ambientais (redução do teor de enxofre e produção de derivados mais leves).

Os investimentos da Petrobrás em P&D, de 0,7% do seu faturamento em 1992, a colocam em posição de destaque, não só com relação às empresas nacionais como também às *majors* norte-americanas.

Com relação ao desenvolvimento de tecnologia para exploração em águas profundas, a Petrobrás se destaca como uma das empresas de vanguarda, inclusive sendo detentora do recorde mundial em operações sob lâmina d'água espessa. Tal esforço de capacitação foi consagrado com o recebimento do prêmio da *Offshore Technology Conference*, no ano de 1992. O país se tornou exportador dessa tecnologia; a Petrobrás tem sido chamada a participar do esforço de países que não dominam a exploração e produção no mar, efetuando parcerias com outras poucas empresas capacitadas nessa fronteira tecnológica.

As atividades de P&D e engenharia básica da Petrobrás se concentram no Cenpes (Centro de Pesquisa), envolvendo 1585 empregados, dos quais 39 com doutorado, 234 com mestrado e 481 com graduação. Foi através do trabalho do Cenpes, em associação com o Segen (Departamento de Serviços de Engenharia), universidades brasileiras e outras empresas petrolíferas, que se desenvolveu o PROCAP - Programa de Capacitação Tecnológica em Sistemas de Exploração para Águas Profundas. A importância do Cenpes pode ser melhor dimensionada quando se considera que ele é o maior centro de pesquisa industrial do país.⁶⁹

A aquisição de equipamentos, partes, matérias-primas etc é realizada pelo Serviço de Materiais (Sermat), que cadastra e classifica os fabricantes em função de seu desempenho. Constam desse cadastro 820 empresas, das quais 458 são

⁶⁸ BELLINI (1994), p. 58.

⁶⁹ Das empresas que investem em P&D no país, apenas a Telebrás possui um Centro de Pesquisa (CpqD) comparável ao Cenpes. Porém, o CpqD vem sofrendo cortes substanciais no seu orçamento para pesquisa. GAZETA MERCANTIL, 27/06/91.

brasileiras com qualificação ISO 9000, 251 não a possuem e cerca de 100 são estrangeiras. Os fornecedores nacionais não qualificados são avaliados através de índices elaborados a partir de análise minuciosa do sistema de qualidade do fabricante, de sua engenharia de produto e da sua qualidade fabril. Assim, a atual capacitação fabril da indústria de bens de capital brasileira voltada para o setor petróleo resulta, em parte, da aplicação pela Petrobrás de sistemas de controle da qualidade aos fornecedores, bem como da transferência de tecnologia desenvolvida pelo Cenpes e/ou obtida junto a parceiros internacionais.

No contexto da PICE (Política Industrial e de Comércio Exterior) e do PBQP (Plano Brasileiro de Qualidade e Produtividade), a Petrobrás vem buscando contratos de fornecimento *supply house*, com entregas *just in time*, e outras formas de contratação que reduzem a formação de estoques de insumos e sobressalentes. Também se encontra em estágio avançado de implantação o programa de gestão de Qualidade Total, tanto para a compra de insumos como para os processos produtivos.

Quanto à adequação do refino às demandas ambientais, a situação não é tão favorável. Apesar do porte adequado, o parque de refino nacional ainda privilegia a produção de gasolina (apesar de o diesel ser o derivado mais consumido) e não está completamente adaptado às especificações mais rígidas de redução do índice de enxofre. A falta de unidades de hidrotreamento (apenas 12,5% da capacidade de destilação primária, quando deveria ser da ordem de 30-40%), que desempenham importante papel na redução da carga poluidora dos derivados, é um constrangimento incontestável no segmento refino, levando a que o diesel comercializado no mercado interno contenha em média 0,7% de enxofre.⁷⁰ Porém, há mais uma vez que se considerar que tal defasagem poderia ser suplantada pelo restabelecimento da capacidade de investir da Petrobrás. Apesar disso, a empresa vem conseguindo atender às normas do governo para redução de poluentes, que são menos rígidas que as dos países desenvolvidos (talvez porque a frota de veículos seja relativamente pequena comparativamente à grande extensão territorial do país).

Parece-nos desnecessário enfatizar a importância da articulação da empresa com os demais segmentos da economia com relação a P&D. O receio é que, com a abertura do monopólio, a perda de parcelas do mercado possam restringir o esforço de capacitação, com efeitos negativos repercutindo em cadeia, ainda mais considerando que as companhias multinacionais tenderiam a privilegiar fornecedores e centros de pesquisa de suas matrizes.

3.3.4. Transações com o exterior

Tratando-se das transações com o exterior, vários argumentos são levantados, e alguns já foram abordados preliminarmente neste trabalho. Quanto a este item, cabe destacar a importância e os impactos da abertura do monopólio sobre o Balanço de Pagamentos. As opções pela continuidade ou fim do monopólio impactam diferentemente as contas do Balanço de Pagamentos; é a partir desta constatação que aprofundaremos nossa análise.

⁷⁰ O teor de enxofre permissível no diesel consumido em alguns países desenvolvidos é de 0,3%.

O argumento citado mais freqüentemente pelos defensores da abertura do monopólio diz respeito aos efeitos benéficos da entrada de capital estrangeiro, na forma de investimentos diretos. Tal entrada, além de redinamizar o setor petróleo no Brasil, estagnado devido à redução da capacidade de investir da Petrobrás, favoreceria a situação do Balanço de Pagamentos do país (ainda mais considerando-se os déficits comerciais desde a implantação do Plano Real).

Em contraposição, os defensores da manutenção do monopólio sustentam que *“quando se afirma que empresários privados internacionais estariam dispostos a investir em setores que hoje são de monopólio estatal, deve-se levar em conta que somente o fariam se tivessem garantia da prática de preços adequados, compatíveis com os do mercado internacional. Uma condição que, se mantida, permitiria às estatais prosseguir no cumprimento de sua missão de abastecer o mercado aos menores custos, bem como ampliar suas atividades”*.⁷¹ Outro ponto pouco lembrado diz respeito à possibilidade de exportação de petróleo bruto e de derivados pelas multinacionais. O país, apesar de deter reservas consideráveis, não pode ser considerado uma província de recursos expressivos. Assim, a exploração predatória, como vem ocorrendo na Argentina, faria com que o país perdesse reservas estratégicas e escassas; o efeito no curto prazo, de ampliar o saldo comercial via exportação de petróleo, poderia se inverter no médio e longo prazos, com o esgotamento das reservas e aumento da importação de petróleo.

Mesmo no curto prazo talvez a situação pelo lado da balança comercial fosse desfavorável. Isso porque, como já mencionado, é provável que as distribuidoras tentem ampliar sua participação no mercado interno importando derivados de suas refinarias no exterior, que inclusive operam com capacidade ociosa. Tal comportamento afetaria negativamente o saldo da balança comercial.

Quanto ao investimento direto, é inegável que a curto prazo os efeitos multiplicadores sobre a economia seriam positivos. Porém, mais uma vez é necessário fazer algumas mediações. Em primeiro lugar, os investimentos, obedecendo às estratégias das empresas privadas, não necessariamente se dirigirão aos segmentos onde realmente são mais necessários pela ótica do desenvolvimento nacional, como a pesquisa e exploração. Segundo, é importante não esquecer que existe uma diferença essencial entre o capital nacional e o estrangeiro: ao último é permitido remeter lucros ao exterior, enquanto ao primeiro, não. Mais ainda: contrariamente à opinião corrente, o capital registrado das empresas ditas multinacionais que aqui operam foi em sua maior parte constituído com a poupança brasileira, fosse por intermédio de reinvestimentos, fosse por força de empréstimos.⁷²

Daremos um exemplo do que acabamos de afirmar. O Informe Econômico do jornal O GLOBO (10/10/93) resumia desta forma a saída da Atlantic do Brasil: *“A conta é mais ou menos esta: investiu US\$ 6 milhões, recebeu lucros durante 71 anos e agora vende por US\$ 300 milhões. Ótimo negócio”*. Assim, o efeito das remessas de lucro

⁷¹ Ver artigo de Joel Mendes Rennó em FOLHA DE SÃO PAULO, 25/10/93.

⁷² Ver artigo de Rogério Cerqueira Leite em FOLHA DE SÃO PAULO, 11/04/94.

(inclusive ilegais) para o exterior pode a médio e longo prazos anular o efeito benéfico inicial do investimento direto.⁷³

Um aspecto pouco abordado com relação à abertura diz respeito ao controle das taxas de câmbio no Brasil. Uma atividade de importação/exportação de cerca de até US\$ 5 bilhões ao ano permite um excepcional instrumento de manipulação do câmbio. Atualmente, o controle exercido pela Petrobrás sobre as importações e exportações de petróleo e derivados, bem como as operações de arbitragem cambial realizadas pela empresa, são feitas de modo a que os efeitos sobre o câmbio obedeçam às diretrizes do governo. Se boa parte desse poder ficar em mãos do capital estrangeiro, o controle do câmbio será dificultado, aumentando o risco de desvalorizações, com conseqüências diretas no nível de inflação.⁷⁴ Já apontamos as vantagens da centralização das operações de importação e exportação de petróleo pela Petrobrás, obtendo melhores preços e condições de pagamento, além de alavancar parte das exportações brasileiras; a abertura pode trazer a redução do poder de barganha do país no mercado internacional de petróleo.

Gostaríamos de enfatizar, para finalizar este item: os investimentos de que o país precisa para ampliar sua produção poderiam ser executados pela estatal, se esta pudesse atuar com autonomia, sem sofrer ingerências do governo federal. Se tal premissa for garantida, a empresa tem todas as condições de manter sua posição no cenário mundial, credenciando-se para alianças com outras empresas para concluir as obras necessárias (e apesar da pressão exercida pelos órgãos oficiais de financiamento).⁷⁵

3.3.5. Déficit público

Finalizando a discussão sobre a argumentação de cunho macroeconômico, temos a questão do déficit público. Mostramos que, no caso específico da Petrobrás, não há como estabelecer uma relação direta entre o déficit público e sua atuação empresarial, visto não haver aportes diretos da União na empresa desde 1974; 90% dos investimentos da Petrobrás provieram de seus resultados operacionais. Não obstante, alguns dos críticos do monopólio estabeleceram tal relação. Outros, mais cuidadosos, vêem uma relação indireta: argumentam que a manutenção de preços baixos, como decorrência de isenções e privilégios fiscais concedidos à Petrobrás,

⁷³ Outro exemplo mais recente: em 1994, dos US\$ 100 milhões de lucro obtidos pela Shell Brasil na distribuição de derivados, US\$ 60 milhões foram remetidos ao exterior. GAZETA MERCANTIL, 19/04/95.

⁷⁴ O México sentiu essa influência em 1938, após a nacionalização que criou a PEMEX (ver o segundo capítulo deste trabalho). As multinacionais expropriadas retiraram seus fundos bancários e compraram maciçamente divisas estrangeiras, promovendo a depreciação do peso e resultando numa fuga de capitais muito semelhante à "crise do México" de dezembro de 1994. Ver artigo de Heraclio Salles em JORNAL DO BRASIL, 09/03/95.

⁷⁵ Por vários anos o Banco Mundial se recusou a financiar a construção do gasoduto Brasil-Bolívia, devido ao fato de a Petrobrás deter 51% das ações da *joint-venture* executora da obra. Somente neste ano foi definida a construção do gasoduto que ligará Santa Cruz de La Sierra a Porto Alegre, envolvendo investimentos de US\$ 1,8 bilhão, financiados pelo Bird, BID, Eximbank e BNDES. O ESTADO DE SÃO PAULO, 25/06/96.

levam a menores quantias arrecadadas pelo Estado e encobrem a ineficiência da empresa.⁷⁶

Nas reportagens que enfatizavam as vantagens da quebra do monopólio estatal, encontramos diversos argumentos que sustentavam tal afirmativa. Assim, a empresa é isenta do pagamento de Imposto de Renda (enquanto que a PEMEX, estatal monopolista mexicana, paga uma alíquota de 34%); o pagamento de *royalties* aos Estados pelo direito de explorar petróleo situa-se em 5%, contra uma taxa entre 12,5% e 20% nos Estados Unidos. Além disso, os dividendos pagos ao acionista majoritário, a União, são muito baixos; em 1994, quando registrou um lucro de US\$ 1,7 bilhões, a Petrobrás repassou ao governo federal apenas US\$ 65 milhões em dividendos.⁷⁷ Fora as denúncias de não-recolhimento do Imposto de Importação, Cofins e outros...⁷⁸

Não há dúvida de que este padrão de tributação pode (e deve) ser alterado; o que não se pode é afirmar que tal alteração só viria através da desregulamentação do setor. Na realidade, o padrão fiscal brasileiro é estruturalmente complacente com os setores empresariais, tanto estatais quanto (e principalmente) privados. As reportagens que citaram os privilégios da Petrobrás poderiam, para melhor informar o contribuinte, citar o seguinte dado: no ano de 1992, o sistema bancário brasileiro, que movimentou 14% do PIB e teve um faturamento três vezes superior ao da Petrobrás, recolheu US\$ 3 bilhões em impostos, contra US\$ 4,3 bilhões recolhidos pela estatal.⁷⁹ E depois dizem que ela é que não paga impostos...

Exemplos como este mostram que o déficit público no Brasil tem raízes estruturais, relacionadas à apropriação do aparelho governamental por representantes e aliados dos grandes grupos econômicos, que buscam beneficiar-se dos favores públicos; a contrapartida das benesses obtidas pelos representantes do grande capital é a falta de recursos para o Estado atender à grande massa da população.⁸⁰ A mudança da legislação vigente em relação aos impostos e *royalties* do setor petróleo é apenas parte de um contexto muito mais amplo: a necessidade de reformular o padrão de tributação sobre diversos segmentos da sociedade, tornando-o mais eficiente, transparente e, acima de tudo, mais justo.

Com relação ao sistema de subsídios e suas implicações para o déficit público, a argumentação dos defensores do monopólio estatal parte de um ponto de vista distinto do dos liberalizantes: os subsídios permitem que regiões e segmentos carentes tenham acesso a derivados importantes pela ótica social. A queda na receita do Estado decorrente de tal prática deve ser vista como "ferramenta" do desenvolvimento do país, e não como alimento ao déficit público e à ineficiência da empresa.⁸¹ Mais uma vez, evidencia-se as dificuldades de estabelecer um padrão de comparação entre as lógicas de eficiência privada e estatal.

⁷⁶ BELLINI, M.F. (1994), p. 59.

⁷⁷ Ver reportagens nas revistas VEJA (30/03/94) e EXAME (21/06/95).

⁷⁸ FOLHA DE SÃO PAULO, 19/07/94.

⁷⁹ "AEPET Analisa Parecer da Reforma" (1995), pp. 16-17.

⁸⁰ BELLINI, M.F. (1994), p. 27.

⁸¹ Ver cartilha do Comitê Regional em Defesa do Sistema Petrobrás - Campinas.

Quanto às denúncias sobre o não-recolhimento de certos impostos, auditorias recentes não chegaram a uma conclusão definitiva; as relações das contas da empresa com as contas do governo, suas dívidas e a influência positiva ou negativa sobre o déficit público parecem não terem sido esclarecidas. A única conclusão relevante a respeito deixaria os críticos da empresa desapontados: refere-se à dívida do Tesouro Nacional (contas petróleo, álcool e dívidas das estatais) para com a Petrobrás. Tal débito, que se espera seja equacionado em breve, é um dos fatores de constrangimento dos investimentos da empresa.

3.4. Os Agentes e Seus Interesses

Fechando este capítulo, trataremos sumariamente dos agentes que compõem o debate sobre a abertura do monopólio exercido pela Petrobrás. De certa maneira, tais agentes já se delinearão na análise dos argumentos empregados; cabe agora somente explicitá-los. Objetivamente, estão atuando no debate: os sindicatos (tanto dos petroleiros, o Sindipetro, quanto o dos engenheiros, a AEPET), os representantes dos partidos políticos, o Presidente da República e os ministros, os funcionários do BNDES, os altos funcionários das estatais, os representantes do capital privado nacional e estrangeiro e a mídia. Suas participações são diferenciadas e oscilantes, obedecendo ao cronograma da flexibilização e ao momento político.

Por exemplo, durante o processo de Revisão Constitucional e da campanha presidencial de 1994, o debate foi intenso, sendo que na primeira foram apresentadas mais de 500 emendas sobre a desregulamentação dos monopólios da Petrobrás e da Telebrás. Mas apesar da apresentação e discussão das emendas, o processo revisional fracassou, ficando a definição do assunto para o governo de Fernando Henrique Cardoso. A posição deste governo, embora o próprio o negue, pode ser classificada como neoliberal, propondo a redução do papel do Estado na economia.

Talvez a melhor descrição do processo político que tem norteado a abertura do monopólio seja dada por John Kolodziejcki: *“Apesar de que Cardoso foi eleito por larga margem, seu partido, o PSDB, tem menos de 20% dos assentos no Congresso, precisando apoiar-se em seus aliados. Estes são ideologicamente favoráveis às mudanças, mas freqüentemente garantem sua presença somente em troca de favores presidenciais, e essa negociação exige tempo... Aqueles que acusam o governo de falta de determinação em privatizar a Petrobrás não duvidam seriamente de sua intenção de completar o processo”*.⁸²

Reforçando esta tendência política, estão agentes com grande influência, tanto sobre o Congresso como sobre a opinião pública. Representantes do capital privado nacional e estrangeiro, especialmente as distribuidoras que já atuam no mercado interno, como a Shell e a Esso, gastaram verdadeiras fortunas nos *lobbies* para

⁸² Petroleum Economist, abril/95.

“convencer” os congressistas das vantagens da “livre concorrência”.⁸³ É evidente que seu interesse mais imediato está no potencial de crescimento do mercado consumidor brasileiro; os investimentos em exploração e refino no país não devem ocorrer no curto prazo, em face das alternativas mais viáveis no exterior.⁸⁴

Na sua luta pela flexibilização do monopólio, os representantes do capital privado tiveram a ajuda valiosa dos meios de comunicação, especialmente da televisão. O consenso neoliberal, expresso pela fórmula “estatais = ineficiência” foi difundido a todas as classes sociais, e no caso específico da Petrobrás, a greve dos petroleiros, de maio a junho de 1995, serviu para dar a essa equação simplória ares de verdade absoluta.

A afirmação de Kolodziejcki de que a intenção final do governo é a privatização da empresa, e a flexibilização seria a primeira etapa deste processo, parece encontrar apoio nas declarações feitas por Luiz Carlos Mendonça de Barros, presidente do BNDES. No dia 4 de janeiro deste ano, Mendonça de Barros afirmou que seria “fantástico” se a Petrobrás fosse privatizada ainda no atual governo.⁸⁵ Aliás, a atuação do BNDES lembra o processo de mutação sofrido pela CORFO, no Chile, a qual, de agente fundamental de intervenção estatal na atividade produtiva, se transformou no principal agente do processo de liquidação das empresas estatais.⁸⁶

Do outro lado da questão, estão os defensores da manutenção do monopólio; apesar de não conseguirem barrar a abertura, influenciaram o governo e congressistas para que ela se desse de modo a não ameaçar, pelo menos no curto prazo, a integridade da Petrobrás. Entre estes, estão os sindicatos e os partidos de esquerda, preocupados com a soberania nacional e com o emprego de seus membros. Os militares, tradicionais defensores do monopólio, estão divididos e quase não se manifestaram sobre o assunto. Alguns se opõem ao fim do monopólio por razões estratégicas e outros porque acreditam que isto ameaçaria a oportunidade do Brasil se tornar uma nova potência.

Omissão semelhante se nota por parte da burocracia de gestão da Petrobrás. A opinião corrente é que esta deveria ser a maior opositora do processo de abertura. No entanto, o seu comportamento frente à flexibilização não tem confirmado esta hipótese. Na verdade, é possível encontrar altos funcionários da Petrobrás que defendem a abertura, apoiados na crença de que assim a empresa teria autonomia financeira e tecnológica para competir e preservar sua posição; a abertura criaria condições para a Petrobrás negociar com o governo a eliminação de muitas “tarefas” desagradáveis que hoje é obrigada a cumprir, em nome do privilégio do monopólio. Este, mais do que uma proteção à indústria ou à implementação do desenvolvimento nacional, acabou fornecendo suporte legal à interferência do governo na empresa. Assim, dentro da

⁸³ VEJA, 02/02/94.

⁸⁴ Decididamente, construir uma nova refinaria não atrai investidores internacionais. Segundo declarações de David Marsh, da Amoco: “Os EUA não constróem uma nova refinaria há 25 anos, atendendo à demanda através de ampliações, conversões e importações de derivados”. Revista Conjuntura Econômica, junho de 1996.

⁸⁵ FOLHA DE SÃO PAULO, 05/01/95.

⁸⁶ PRADO, S.R.R. (1995), p. 135.

aparente impossibilidade de se reformar o padrão de relacionamento Estado-empresa sob o regime monopolista, a burocracia de gestão parece preferir a flexibilização a permanecer sob o controle político de um Estado falido, que impõe à empresa uma “camisa de força” sem compensações. É dentro desta ótica que devem ser encaradas as declarações de Antônio Maciel Neto, ex-presidente da AEPET:

*“ Da maneira como as coisas funcionam atualmente, o monopólio tornou-se algo ruim para o país e para a própria Petrobrás. Para o país, porque não há recursos suficientes para investir o necessário. E para a Petrobrás, porque sendo monopolista é obrigada a carregar um enorme fardo, na forma de preços controlados, subsídios e regras pouco eficientes para compras”.*⁸⁷

⁸⁷ Revista EXAME, 21/06/95.

4

Conclusões e Cenários

Neste último capítulo, nos dedicaremos a estabelecer as conclusões obtidas a partir do exposto nos capítulos anteriores, além de traçar alguns cenários possíveis a curto e médio prazos para o setor petróleo no Brasil, com a definição da abertura. Na realidade, o processo de discussão e votação no Congresso Nacional promete ser demorado: o projeto vitorioso na Câmara dos Deputados deve ser aprovado também pelo Senado. E, caso sofra alterações por parte dos senadores, voltará à Câmara, onde os debates devem ser intensos.¹ Cabe lembrar que, devido à demora no processo de avaliação dentro do governo e à perspectiva de que o projeto não seja aprovado este ano, nossa discussão sobre cenários fica prejudicada, tendo em vista que não se dispõe da lei efetiva de regulamentação do setor.

De qualquer forma, para possibilitar a discussão a que este capítulo se propõe, tomaremos como base a proposta preliminar do governo, atualmente em análise por uma Comissão Especial da Câmara.² O projeto do Ministro Raimundo Brito foi elaborado de modo a promover a abertura, porém preservando a Petrobrás para atuar num ambiente competitivo, seguindo as promessas feitas pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso na carta enviada a José Sarney, em agosto de 1995.

Este último capítulo é dividido em duas partes. O item 1 tratará das principais conclusões de nossa monografia, tendo em vista a discussão anterior e comparando-as com as hipóteses de trabalho formuladas no capítulo 1. O item 2, por sua vez, traz alguns cenários possíveis para a evolução do setor petróleo a curto e médio prazos, além de recomendações para aumentar a eficiência operacional da Petrobrás.

4.1. As Conclusões

Boa parte de nossas conclusões já foi abordada, embora de forma pouco explícita, no desenvolvimento desta monografia. Cabe agora sistematizá-las e tomá-las como um todo, fechando a exposição anterior.

Nossa discussão sobre o debate manutenção/flexibilização do monopólio procurou, a partir do contexto específico do setor petróleo e de outras considerações mais gerais (crise do Estado desenvolvimentista, instrumentalização perversa das empresas estatais, articulações dos interesses dos agentes envolvidos...), estabelecer até que ponto a abertura do setor petróleo brasileiro se justificaria em termos econômicos (como a maior parte das pessoas acredita), ou se considerações de ordem política e estratégicas é que teriam conduzido a abertura.

No decorrer deste trabalho, mostramos que discussão se insere em dois contextos: externo e interno, devidamente esmiuçados no segundo capítulo.

Enquanto condicionante externo do processo de abertura no Brasil, temos a busca de novas reservas e mercados pelas *major*s privadas dos países centrais. Como

¹ O ESTADO DE SÃO PAULO, 08/07/96.

² A íntegra do anteprojeto do governo que regulamenta a abertura do setor petróleo no Brasil está ao final deste trabalho, na forma de adendo.

exposto, ao final da década de 80, temos que, enquanto 28 megaestatais situadas nos principais países exportadores detinham 83,0% das reservas mundiais de petróleo, as 22 maiores empresas privadas ficaram com somente 4,5% do total, com um horizonte limitado de refino e produção de óleo (vide os Quadros 2.3 e 2.4). Tal situação ameaçava sua sobrevivência empresarial e explica os esforços destas multinacionais na busca de parcerias com países detentores de reservas consideráveis, e também as pressões de todo tipo para que outros países abram o setor petróleo à exposição internacional. Como sempre ocorreu na evolução do setor, o interesse das multinacionais tem contado com apoio, explícito ou não, de órgãos de Estado e agências de financiamento multilaterais, como o Bird.

O panorama internacional para o setor neste final de século aponta para um aumento da concentração empresarial, ou um fechamento dos mercados e reservas em torno das principais companhias petrolíferas, tanto privadas quanto estatais. Tem crescido a importância dos países produtores e de suas companhias nacionais no cenário mundial. Estas companhias passam atualmente por um processo de verticalização, seguindo os passos das *majors* privadas. Quanto às últimas, conseguiram se manter no topo do *ranking* mundial graças à sua capacidade de atuar internacionalmente, de mobilizar recursos financeiros expressivos, de implantar capacitação tecnológica e, porque não dizer, ao apoio recebido dos órgãos de Estado dos países centrais. Outra tendência observada diz respeito à associação entre as *majors* privadas e as megaestatais, mostrando que há um complemento natural de interesses em torno de duas variáveis-chave: reservas e mercados.

Portanto, a tão decantada “abertura” é na verdade a contraface do movimento de concentração setorial, que também vem ocorrendo em outras indústrias (vide o Quadro 3.3); neste processo, tem havido o alijamento das companhias nacionais de menor escala e/ou menos competitivas.

Tal fato vem confirmar a conclusão de que a indústria do petróleo requer certa disciplina na organização dos mercados. Em nenhum momento, desde seus primórdios, prevaleceu um sistema eminentemente concorrencial (e a história da Standard Oil e a constituição do cartel internacional do petróleo ilustram muito bem este ponto). As grandes empresas de petróleo atingiram o porte e a projeção atual basicamente através de dois mecanismos: pelo processo de cartelização e pela proteção do Estado. Por este motivo, o argumento de que através da abertura se promoveria a “livre concorrência” é no mínimo ingênuo, para não dizer inválido.

As tendências do setor nos permitiram dividir os países em quatro blocos distintos: o dos grandes produtores e exportadores de petróleo; o dos países desenvolvidos e grandes consumidores; o dos subdesenvolvidos de menor escala no setor; e o bloco da China e da Rússia. A análise destes blocos mostra que, em termos econômicos, a abertura (sob a ótica das multinacionais) se dá nos países com pequena escala e/ou em transição econômica. Este é o caso da Bolívia, Peru, Colômbia, Equador, Argentina, Cuba, China e Rússia.

Os exemplos mencionados retratam realidades econômicas diferentes da brasileira: Cuba permite a exploração em sua plataforma continental por falta de

tecnologia e escassez de recursos; a China abre parte de suas significativas reservas para aumentar rapidamente sua produção, sob pena de interromper de imediato seu acelerado processo de crescimento econômico; a abertura na Rússia tem relação com o processo de transição para o capitalismo, agravado pela carência de divisas e queda da produção. Dos países latino-americanos que promoveram a abertura, a situação mais próxima da brasileira é a argentina; mas mesmo no caso da YPF, sua escala é bastante inferior à da Petrobrás.

Portanto, os exemplos dados por esses países são de escassa utilidade para analisar o caso do Brasil, que não se enquadra em nenhum dos quatro blocos anteriores. Graças ao monopólio, a Petrobrás atingiu um porte e um grau de integração e verticalização raro em países sem reservas expressivas.³ Sua capacitação gerencial e tecnológica, bem como sua competitividade em diversos aspectos (custos de produção, desenvolvimento de tecnologia para exploração em águas profundas, ampliação das reservas prováveis, investimento em P&D...) e as dimensões do mercado nacional são fatores que demonstram que a abertura do monopólio não seria uma necessidade inadiável.

Enquanto condicionante interno da abertura, tomamos a crise do Estado brasileiro e sua influência sobre o setor produtivo estatal. A exposição do segundo capítulo ilustra como a progressiva crise do padrão de financiamento da economia brasileira (onde se inclui a dificuldade estrutural do Estado em arbitrar interesses, recorrendo ao endividamento externo para manter as taxas de crescimento, numa espécie de “fuga para a frente”) leva diversas empresas estatais, inclusive a Petrobrás, a se enfraquecerem, especialmente sob o impacto de dois movimentos ocorridos a partir de meados dos anos 70: a sua utilização como tomadoras preferenciais de empréstimos externos, muitas vezes em condições desfavoráveis, para fechar o Balanço de Pagamentos; e a prática de reajustes de seus preços e tarifas sistematicamente abaixo das taxas de inflação, visando “segurar” os índices e aumentar a rentabilidade do setor privado. Mostramos também como, no caso específico da Petrobrás, os reajustes de preços geralmente privilegiaram os revendedores e distribuidores de combustíveis, em detrimento do refinador, e diferentemente do que ocorre em outros países, como os Estados Unidos, por exemplo (vide a comparação entre as estruturas de preços Brasil X EUA, à página 47).

Estes desdobramentos indicam que ocorreu aquilo que chamamos de instrumentalização perversa do Setor Produtivo Estatal (SPE) brasileiro, que resultaria anos mais tarde em sua crise e nas propostas de privatização de estatais e abertura de monopólios. Assim, o debate sobre a Petrobrás faz parte de um contexto mais amplo, que abrange a crise do próprio Estado brasileiro e de sua capacidade de promover o crescimento econômico, coordenar os agentes, arbitrar ganhadores e perdedores etc.

Aqui, uma consideração se faz necessária: por definição, uma empresa estatal tem como papel servir de instrumento de política econômica pelo Estado. Exatamente

³ A Petrobrás faturou US\$ 16,387 bilhões em 1995, ocupando o primeiro lugar em vendas entre as cem maiores companhias latino-americanas; em termos de ativos, a Petrobrás ocupa a terceira colocação, com um valor de US\$ 31,822 bilhões. O ESTADO DE SÃO PAULO, 18/07/96.

por este motivo, o conceito de eficiência aplicável às empresas privadas (que pode maximizar seus resultados sem sofrer interferências políticas) não é necessariamente adequado à empresa estatal, sempre que esta possuir objetivos mais amplos que a obtenção do lucro, expansão e estabilidade. Porém, a Petrobrás, assim como outras estatais, foi submetida a uma forma perversa de instrumentalização, pois foi constrangida por seu controlador/dono a incorporar políticas de curto prazo, geralmente antiinflacionárias, sem considerar os efeitos destas ações sobre a empresa. Portanto, não se pode confundir o “papel” de uma EE, ou seja, o componente regulatório associado, com instrumentalização de curto prazo, aleatória.

Esta instrumentalização perversa das estatais brasileiras parece ser decorrente de uma forma deturpada de articulação Estado/SPE. Devido à compressão tarifária e às dívidas crescentes da União a partir da segunda metade dos anos 80, a empresa vai perdendo sua capacidade de autofinanciamento, passando a investir menos em novos projetos e reduzindo a taxa de expansão da produção de petróleo nacional. Na década de 90, esse movimento acaba por consagrar a alegação de que seriam necessários investimentos externos para dar conta do aumento da demanda por combustíveis, especialmente após o Plano Real. Este foi um dos principais argumentos dos partidários da flexibilização do monopólio da Petrobrás.

Nossa exposição, porém, mostrou que mesmo esse argumento merecia algumas qualificações. Em primeiro lugar, a entrada do capital privado depende da desregulamentação e da redução da interferência estatal no setor. Mas, se tais diretrizes fossem aplicadas ao relacionamento do governo com a Petrobrás, eliminando as distorções apontadas anteriormente, a empresa teria condições de ampliar seu programa de investimentos. Entre as ações possíveis para restabelecer a capacidade de investir da empresa, destacam-se a utilização da estrutura de preços dos EUA, a retomada da estrutura de preços vigente até 1990, a aplicação correta do VMR (Valor Médio de Referência) e o pagamento das débitos da União. Em segundo lugar, é importante não esquecer que, se a “liberação das forças de mercado” pode alavancar recursos privados para investir, não o faz necessariamente. A relativa abundância no mercado internacional e a existência de alternativas mais atraentes em outros países fazem com que não se possa supor, *a priori*, que os grupos privados teriam a intenção ou disposição para investir nos segmentos realmente mais necessários no caso do Brasil (como o de pesquisa, exploração e refino), concentrando-se na importação de derivados para ampliar sua *market share*.

Nossa exposição no terceiro capítulo mostrou que, contrariamente à impressão disseminada entre a opinião pública, grande parte da crítica neoliberal ao monopólio pode ser neutralizada, nos três aspectos abordados: o ideológico, o microeconômico e o macroeconômico. Um aspecto especialmente relevante da crítica do monopólio da Petrobrás relaciona-se com a suposta “ineficiência intrínseca” das empresas estatais. Na verdade, nunca foi provado que a propriedade privada é superior à pública na gestão empresarial; a posição de especialistas no assunto é que a redução da interferência política e a celebração de contratos de gestão parecem dar conta das “imperfeições alocativas” associadas às empresas estatais.

Os principais indicadores de competitividade mostram que é falacioso o argumento da ineficiência da Petrobrás, utilizado para justificar a abertura. Pelo contrário, o levantamento realizado pelo *Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira* (ECIB) mostra que a indústria nacional de extração e refino de petróleo é uma das que possui competitividade internacional. O monopólio e a capacitação obtida pela empresa possibilitaram elevado grau de verticalização, fator fundamental para a competitividade no setor.

A partir da explanação da história da indústria petrolífera mundial e brasileira (capítulo 2) e da consideração dos diversos argumentos utilizados e dos agentes envolvidos no debate, estamos em condição de estabelecer a principal conclusão desta monografia: a abertura do setor petróleo, no Brasil, não responde a condicionantes econômicos, e sim a considerações de ordem política, decorrentes da articulação dos interesses de diversos agentes econômicos. Vimos que o caso brasileiro não se enquadra nos exemplos dos países que promoveram a abertura por pequena escala, transição econômica ou dificuldades quanto a recursos ou acesso a tecnologias. Por este ponto de vista, a abertura, ao contrário do apregoado pelos críticos do monopólio, não seria imprescindível.

Vimos também que o argumento que teria viabilizado a abertura prega que seriam necessários investimentos estrangeiros para aumentar a produção nacional e gerar mais empregos, dada a situação de estrangulamento da estatal. Porém, em nenhum momento do debate se mencionou que a superação deste estrangulamento permitiria retomar os projetos parados por falta de recursos. Ou seja, se houvesse vontade política, poderia ocorrer uma reformulação do padrão de relacionamento entre a Petrobrás e o Estado brasileiro, e a empresa deixaria de ser submetida à instrumentalização perversa, ganhando maior grau de autonomia. Portanto, também do ponto de vista interno a abertura não seria imprescindível.

Portanto, a abertura está condicionada por considerações de ordem política. Em primeiro lugar, a eleição de Fernando Henrique Cardoso como presidente consagrou um programa de governo que pregava a redução da participação do Estado na economia, a aceleração das privatizações e o fim de monopólios. Nesse sentido a abertura do setor estava *ex ante* determinada, principalmente considerando-se a correlação de forças políticas estabelecida no Congresso Nacional. O governo, muitas vezes recorrendo à distribuição de verbas e cargos, tem conseguido levar adiante seu programa de reformas, especialmente as referentes à ordem econômica.

Por outro lado, devemos considerar os interesses dos representantes do capital privado nacional e estrangeiro, especialmente das distribuidoras que já atuam no mercado interno, como a Shell e a Esso. Especificamente, estão de olho no potencial de crescimento do mercado consumidor brasileiro; por esse motivo, estão mais interessadas na liberação da importação de derivados, tentando ampliar sua participação no mercado. Os investimentos em exploração e refino no país não devem ocorrer no curto prazo, em face das alternativas mais viáveis no exterior, e da capacidade ociosa em suas refinarias. Já os fabricantes nacionais de bens de capital do setor, formados e qualificados através da estatal, acreditam que por intermédio da abertura terão uma carteira de clientes maior, com a atração de outras empresas.

Na sua luta pela flexibilização do monopólio, os representantes do capital privado contaram com o apoio dos meios de comunicação, especialmente após a greve dos petroleiros (maio a junho de 1995). Boa parte da população ficou contra a categoria, e conseqüentemente contra a estatal.

Para muitas pessoas, surpreendeu a tranqüilidade com que a burocracia de gestão da Petrobrás acompanhou o processo da abertura. Esperava-se uma oposição ao processo muito maior do que a que realmente houve. Muitos diretores até defenderam a abertura, como forma de a empresa alcançar autonomia financeira e gerencial para competir e preservar sua posição no mercado. Assim, dentro da aparente impossibilidade de se reformar o padrão de relacionamento Estado-empresa sob o regime monopolista, a burocracia de gestão acabou por preferir a flexibilização a permanecer sob o controle político de um Estado que submete a empresa à instrumentalização perversa.

O contrato de gestão poderia ter sido um instrumento para alterar o padrão de relacionamento Estado-empresa, eliminando a instrumentalização perversa e permitindo à Petrobrás ampliar seus investimentos, tornando desnecessária a abertura. Mas a assinatura do contrato não logrou êxito. Ao contrário do que ocorreu na França e na Coréia do Sul, por exemplo, no Brasil o contrato de gestão não foi utilizado para integrar a estatal a uma política industrial de longo prazo, visando eliminar a tensão entre autonomia de gestão - essencial à eficiência microeconômica - e os objetivos mais gerais do Estado.

Além de não fazer da experiência de contratualização um veículo para integrar seu plano estratégico ao planejamento microeconômico das empresas, o governo tem dificultado a realização plena dos desejos de autonomia da empresa, ou seja, de tornar o CG (contrato de gestão) um instrumento de desburocratização. O governo tem ignorado os acordos e isenções concedidos às empresas contratantes (incluindo a Petrobrás), incluindo-as no conjunto de resoluções endereçadas às demais estatais, devido a dois fatores principais: o primeiro é fruto das indefinições do governo sobre uma política industrial e, particularmente, sobre uma política para as empresas estatais; e o segundo resulta da resistência de diversos órgãos governamentais em aceitar a perda de seu poder político em nome de um controle mais eficaz sobre os resultados das empresas.

Assim, o contrato parece representar muito mais o objetivo do Estado de aumentar o controle sobre as EE do que como parte de um projeto substantivo de planejamento associado à experiência francesa. Parece que o Estado, frente às questões de redefinição de suas fronteiras e à falta de uma política efetiva para enfrentar os problemas (supostamente) causados pelas empresas estatais, prefere adotar dois posicionamentos: ou "elimina o problema" através da flexibilização/privatização, ou "o abafa" aumentando o controle sobre as empresas, enquanto não puder eliminá-lo.⁴

⁴ MARTINS, A. V. (1995), cap. IV.

Portanto, dado que não existe vontade política para mudar o padrão de relacionamento Estado-empresa, parece-nos que a burocracia de gestão da Petrobrás tem razão: um processo de abertura restrito poderia de fato aumentar a autonomia da empresa, o que mesmo a assinatura do contrato de gestão não conseguiu promover.

O curioso nisso tudo é que também foram as considerações de ordem política que determinaram um processo de abertura muito menor que aquele esperado pelos críticos do monopólio...

A Petrobrás, apesar de concordar com a abertura como forma de ganhar maior autonomia e flexibilidade financeira, evidentemente não poderia permitir que ela se constituísse em ameaça à sua integridade. A Petrobrás tem bastante influência no Congresso Nacional; os próprios deputados estimam que cem parlamentares votam sempre a seu favor.⁵ O projeto de lei do governo que regulamenta a abertura do setor (elaborado por técnicos da própria estatal) acaba por garantir que a Petrobrás manterá o monopólio de fato, apesar de ter perdido o monopólio de direito. Entre as medidas que dão respaldo a esta afirmação (já mencionadas no primeiro capítulo desta monografia), temos: a) existe uma proibição pela qual o governo brasileiro fica proibido de privatizar a empresa; b) todas as bacias sedimentares já delimitadas ficam sob controle da Petrobrás pelos próximos três anos; c) o transporte utilizando dutos da Petrobrás só pode ocorrer mediante autorização desta; d) a empresa fica dispensada de cumprir a lei de licitações, recorrendo a um procedimento simplificado; e) em caso de empate nas licitações, a Petrobrás será a vencedora.

Porém, tais medidas não seriam possíveis sem a complacência do Poder Executivo. Na verdade, o governo federal não pode prescindir de uma empresa estatal forte no setor. Há várias considerações por trás disso: uma delas diz respeito às dúvidas sobre a capacidade do governo de regular e fiscalizar o setor; a atuação ativa da estatal no mercado exerce um poder regulatório implícito que inibe abusos por parte de eventuais entrantes.⁶ Além disso, o governo precisa da Petrobrás para alavancar e conduzir obras necessárias à infra-estrutura, como o gasoduto Brasil-Bolívia.⁷

Possivelmente, a intenção do governo em preservar sua estatal, pelo menos no curto prazo, é amparada pela percepção dos limites dos processos selvagens de privatização adotados por outros países, como Argentina e México. Tais países, apesar de seguirem à risca os conceitos de Estado mínimo preconizados pelo Consenso de Washington, encontram-se atualmente em situação econômica bastante delicada. A influência política da Petrobrás, maior empresa brasileira e uma das mais bem sucedidas estruturas industriais do hemisfério sul, juntamente com a percepção dos limites da globalização, parecem ter dado a tônica de um processo de abertura bastante restrito.

⁵ VEJA, (30/10/96).

⁶ ALBUQUERQUE, I. S. (1993). p. 35.

⁷ O governo tem pressa na implementação do gasoduto, que ficará marcado como a principal obra de FHC (que está de olho na reeleição...) fora do terreno da estabilidade monetária. A Petrobrás, além de prometer executar a obra num curto espaço de tempo, tem financiado pesquisas eleitorais e campanhas publicitárias do governo. Idem.

A análise das diversas propostas de reestruturação do setor petróleo, surgidas durante o debate abertura/manutenção do monopólio, nos permitiu destacar os seguintes pontos:

- 1) O debate sobre a quebra do monopólio deve ser colocado num contexto no qual as variáveis política tarifária e autonomia da Petrobrás sejam as mais relevantes. Também a capacidade do Estado em assumir funções reguladoras, fiscalizadoras e ordenadoras é de extrema importância. Nesse aspecto, a proposta de abertura do governo (vide capítulo 1 e o adendo a seguir) parece atender a esses requisitos, pelo menos em teoria. Resta saber se isto realmente ocorrerá, numa perspectiva de médio prazo;
- 2) A quebra do monopólio como meio de alcançar uma maior competitividade não é evidente. Mesmo sem o monopólio é muito provável que a Petrobrás o mantenha na prática, caso não seja desmembrada (vide a discussão posterior sobre os cenários);
- 3) A opção pelo desmembramento da Petrobrás não encontra suporte nas características principais de estruturação da indústria internacional. Não se espera que essa opção traga quaisquer tipos de ganhos competitivos individuais para as empresas que vierem a ser criadas ou para a indústria de petróleo em seu conjunto.

Quanto aos dois últimos aspectos, mais uma vez se nota a preocupação da proposta em manter a integridade da Petrobrás, e aponta numa direção correta para manter o setor competitivo. Não obstante, talvez um caminho ainda mais recomendável tendo em vista as características do setor no Brasil fosse a implantação de uma política de flexibilização progressiva. Tal política deveria se iniciar pelas atividades de risco no segmento exploração e desenvolvimento, e pela permissão para a formação de *joint ventures*, mantendo a Petrobrás o exercício da função reguladora. Na medida que a capacidade reguladora do Estado fosse se consolidando, a flexibilização poderia ser estendida a outros segmentos. A proposta do governo quebra o monopólio em todos os segmentos simultaneamente, o que traz dúvidas quanto à consolidação e eficiência do aparato regulatório a ser montado.

A análise das tendências internacionais e o diagnóstico da indústria brasileira do petróleo mostram como condições fundamentais para o incremento de sua competitividade a prática de preços reais para os derivados, a manutenção da integração produtiva na cadeia petrolífera e o aumento da autonomia gerencial. Atualmente, verificamos que a primeira condição está sendo implementada pelo governo, embora a liberação dos preços dos combustíveis tenha beneficiado principalmente as distribuidoras e os revendedores de derivados.⁸

⁸ O governo pretende manter o controle sobre o preço dos combustíveis por até três anos, após a aprovação da regulamentação da abertura do setor, segundo o projeto encaminhado ao Congresso.

4.2. Possíveis Cenários

Uma experiência de flexibilização do monopólio no segmento exploração já foi praticada por ocasião dos contratos de risco na década de 70. Porém, a quebra completa do monopólio é uma experiência nova para a Petrobrás, que terá de provar na prática se é ou não realmente competitiva.

A quebra completa do monopólio trará efeitos importantes para a indústria brasileira do petróleo. A regulação do setor no país, que vem sendo promovida pela articulação Estado/Petrobrás, será exercida por um órgão que terá de contemplar os diversos interesses envolvidos (Estado, consumidores, estatal, capital privado nacional e estrangeiro). Também ficará a cargo do governo a função ordenadora do setor e a estruturação do serviço no país, otimizando as atividades de exploração, transporte, refino e evitando crises de abastecimento e oscilações bruscas de preços. Até o presente, o monopólio tem colocado sob responsabilidade da empresa essas funções, que têm sido cumpridas satisfatoriamente.

Existem dúvidas a respeito da estruturação do órgão técnico-regulador eficiente, capaz de exercer a ordenação e fiscalização efetiva, bem como o acompanhamento dos custos de produção e o controle de depleção de poços, garantindo uma exploração racional.

Do ponto de vista da estruturação do setor, o que se pode esperar é que não ocorram mudanças significativas a curto prazo no panorama do setor de petróleo no Brasil, devido aos compromissos assumidos pelo Poder Executivo (não incluir a estatal no processo de privatização; não transferir para multinacionais áreas que já estejam sendo pesquisadas e/ou prospectadas pela Petrobrás; e dar preferência à estatal nas licitações para concessão de pesquisa e lavra, no caso de igualdade das propostas apresentadas).

Paradoxalmente, desde que a PEC nº 06 foi aprovada pelo Congresso Nacional, a Petrobrás acabou por ampliar sua área de influência. Através do controle acionário da empresa que executará a obra do gasoduto Brasil-Bolívia, a estatal praticamente assegurou o domínio do gás boliviano, que promete alterar a matriz energética nacional.⁹ Ao mesmo tempo, começa a entrar no campo da energia elétrica, através de dois empreendimentos: primeiro, está estudando a construção de cinco termoelétricas vizinhas às suas refinarias; segundo, está concorrendo num consórcio para a construção da hidrelétrica de Igarapé, em Minas Gerais. Com o gasoduto e as termoelétricas que deverão ser construídas para dar viabilidade econômica a ele, a Petrobrás poderá ter posição estrategicamente relevante em outras áreas do mercado energético, além da do petróleo. Ou seja, a Petrobrás aposta na diversificação como forma de se fortalecer e se antecipar a investidores externos. Mas concentremos nossa análise especificamente no setor petróleo.

⁹ Estima-se que até o final do século a participação do gás na matriz energética nacional seja superior a 10%, contra cerca de 2% atualmente. O ESTADO DE SÃO PAULO, 04/09/96.

Com a Petrobrás controlando as principais jazidas, mantendo sua integridade enquanto empresa articulada com fornecedores e distribuidores e seu elevado grau de verticalização (característica fundamental da competitividade no setor de petróleo), o espaço para eventuais concorrentes fica bastante reduzido. Isso se torna evidente quando se considera que, em seus mais de quarenta anos de atuação, a Petrobrás logrou, através do monopólio e de sua própria capacitação tecnológica, estabelecer poderosas “barreiras à entrada” de concorrentes. Ou seja, a Petrobrás implantou uma capacidade de refino que é suficiente para a dimensão atual do mercado brasileiro de combustíveis e derivados (cerca de 1 milhão e 500 mil barris diários, atendendo plenamente à demanda), e conhece como nenhuma outra empresa a geologia do território brasileiro, inclusive e principalmente com relação à plataforma continental, onde estão localizados os maiores campos de petróleo. Além disso, sua rede de dutos e terminais de transporte, implementados ao longo de décadas e dimensionados para atender ao país todo, se constitui em outra importante barreira.

Atuando a Petrobrás nos campos maiores e com menores custos de produção, sobrarão para as multinacionais apenas os campos com perspectivas menos favoráveis, que não lhes interessarão por não permitirem o custo de produção requerido e encontrado em outras partes do mundo.

O próprio porte da Petrobrás se constitui em fator que restringe a tomada do mercado por empresas concorrentes. Ao contrário de empresas estatais de outros países que flexibilizaram ou extinguíram seu monopólio, a Petrobrás é um ator de peso no cenário internacional de petróleo. Ocupa o 9º lugar em capacidade de refino, o 12º lugar em volume de reservas e o 20º lugar na produção de petróleo bruto, num universo de mais de 300 empresas; seu faturamento no ano de 1995 foi de US\$ 16,387 bilhões.

Assim, a flexibilização do monopólio, como apresentada pelo governo, não mudará nada de fato e dará à Petrobrás a possibilidade de *flexibilizar* sua procura de novas parcerias e *joint ventures* sem ter de realizar pesadas licitações. Nos três anos posteriores à aprovação da regulamentação, o melhor caminho para as empresas privadas que quiserem fazer negócios no setor será associar-se à Petrobrás.¹⁰ O grosso da ampliação dos investimentos esperados pelos defensores da abertura, pelo menos nos segmentos de pesquisa, exploração e refino, deve provir mesmo da estatal, que passará a contar com um grau de autonomia e flexibilidade financeira bem maior que o atual, diante da gradual implantação das “condições de mercado”.

Em suma, a proposta do governo a curto prazo praticamente assegura que a estatal manterá plena hegemonia no setor petróleo, mesmo convivendo com empresas privadas (isso se elas se dispuserem realmente a entrar no país na órbita produtiva). O principal requisito para que tal situação prevaleça é que a Petrobrás atue no seu atual nível de integração vertical.

É claro que, do ponto de vista industrial, a quebra do monopólio em todas as frentes, como estabelecido pela proposta do governo, leva a que determinados

¹⁰ Revista Conjuntura Econômica, junho de 1996.

segmentos da cadeia sejam mais atrativos que outros para as empresas privadas. No curto prazo, não devem ser esperados investimentos privados ao longo da cadeia produtiva como um todo (um dos principais argumentos para a abertura). A perspectiva de competir com uma empresa já fortemente estabelecida, como vimos, é um dos fatores que explica tal comportamento.

É provável que as distribuidoras filiais de multinacionais tentem aumentar sua participação no mercado interno através da importação de derivados, sem ganhos visíveis em termos de evolução do produto e do emprego. Um problema adicional diz respeito à possibilidade de ocorrência de *dumping* de derivados praticado pelas empresas internacionais, em função da elevada capacidade ociosa existente no mercado mundial. Essa possibilidade traria riscos de desverticalização, exigindo uma atuação adequada dos órgãos regulatórios a serem criados (ANP e CNPP).

Quanto à Petrobrás, não há dúvida de que passará a obter níveis de rentabilidade compatíveis com os padrões internacionais da indústria, pois não terá de assumir atividades que lhe causam prejuízos na distribuição e na venda de derivados. Um nível de lucratividade mais elevado pode levar ao aproveitamento de outras oportunidades, deixando para segundo plano a produção de petróleo no Brasil e dedicando-se à exploração no exterior, como outras grandes empresas, especialmente no âmbito do Mercosul e de outros países da América Latina.¹¹

Porém, há dúvidas a respeito da continuidade deste quadro em um prazo de tempo maior. Uma hipótese que não pode ser descartada é a alegação de que as empresas privadas estariam sofrendo "concorrência desleal", intensificando as pressões para que o governo privatize segmentos controlados pela Petrobrás (começando pela privatização da BR distribuidora, por exemplo)¹² Como mencionado diversas vezes neste trabalho, a quebra da verticalização têm efeitos catastróficos sobre a competitividade da empresa, que seria enfraquecida patrimonialmente, tornando-se um alvo do programa de privatizações.

A discussão sobre a possibilidade de privatização da empresa passa, obviamente, pela questão do déficit fiscal. O déficit público elevado, financiado através da emissão de títulos pagando elevadas taxas de juros, constitui-se num dos pontos obscuros do Plano Real, juntamente com a sobrevalorização cambial. O déficit atingiu 5% do PIB ao final de 1995, e as estimativas para 1996 indicam que o índice deve permanecer elevado, em torno de 3,5% do PIB.¹³

¹¹ Uma pesquisa pioneira da Unicamp feita em 1994 mostra que a maioria do empresariado nacional tem uma visão acanhada sobre a participação de suas empresas no mercado globalizado como multinacionais. Entre as empresas com visão e atuação de multinacional, destacaram-se apenas a Petrobrás, a Odebrecht e a Votorantim. O ESTADO DE SÃO PAULO, 29/05/96.

¹² Um dos defensores desta proposta é o economista Edmar Bacha, ex-presidente do BNDES. Segundo Bacha, a privatização da BR renderia cerca de US\$ 2 bilhões ao governo, além de acelerar a venda de outras empresas. O ESTADO DE SÃO PAULO, 02/07/96.

¹³ Cabe lembrar que a expansão da dívida, apesar do aumento da carga tributária (30,1% do PIB em 1995), se fez na componente "Dívida Federal em Títulos", em boa parte destinada a neutralizar o impacto monetário do aumento das reservas cambiais.

A questão da dívida pública elevada não admite solução isolada. Não basta reduzir os juros, até porque não se pode fazer isto bruscamente (basicamente devido à saída do capital externo aplicado em papéis de curto prazo). A contenção das despesas administrativas é um caminho, mas na prática não é possível reequilibrar as contas públicas atuando somente nesta área (deve-se considerar também as dificuldades políticas para levar adiante tais medidas). A demora na implementação de uma reforma tributária ampla mostra que também por este caminho o governo deve sofrer forte oposição.

Dentro do contexto apresentado, ganha espaço a opinião de que a privatização poderia ser um elemento capaz de diminuir o déficit público. Essa linha de raciocínio tem sua origem no conceito de NFSP - Necessidade de Financiamento do Setor Público - medida usada para definir o déficit. Calcula-se o déficit somando todas as receitas do governo contra todas as suas despesas. Se as despesas excederem as receitas, a diferença deverá ser financiada pelo setor privado. Ocorre que o montante arrecadado com a venda de estatais entra nesse conceito no papel de receita. Portanto, conclui-se que a venda de ativos reduziria o déficit público.¹⁴

No caso brasileiro, a aceleração do programa de privatizações é apontada por alguns especialistas como um fator decisivo para conciliar, no tempo, a etapa atual de forte desequilíbrio fiscal e um cenário futuro em que as reformas (administrativa, previdenciária, tributária) tornem possível a estabilidade sustentável da economia.¹⁵

Tais considerações mostram que existe uma possibilidade real de privatização da Petrobrás; o que resta é saber quando isto se daria.

Apesar das promessas do governo federal de manter a Petrobrás como estatal, a própria empresa já trabalha com a hipótese de privatização.¹⁶ O raciocínio em alguns dos segmentos que formulam o pensamento da Petrobrás é de que a mudança da lei do monopólio foi o ponto de partida de um processo cujo objetivo é a privatização da empresa. É dentro desta ótica que a empresa recebeu a declaração do presidente do BNDES, Luiz Carlos Mendonça de Barros, de que seria "fantástico" se a Petrobrás fosse privatizada ainda no atual governo (04/01/1996).

A privatização como perspectiva a médio ou longo prazo não implica, necessariamente, que o Estado abandone completamente o setor. Basta guardar uma participação minoritária que lhe permita exercer o controle efetivo da empresa, através de uma *golden share*, ou seja, do controle majoritário sobre as ações com direitos especiais.

O grande problema da privatização em bloco da empresa é o montante de recursos envolvidos. Não é esperado que grupos nacionais tenham capacidade de

¹⁴ É evidente que tal conceito, adotado pelo FMI em seus programas de estabilização, contém um forte viés privatizante, de acordo com as recomendações deste órgão.

¹⁵ Furuguem *et alli* (1996) assumem que, se todas as estatais do país fossem doadas ao setor privado, sem a assunção de qualquer passivo pelo Governo, a dívida líquida do setor público se reduziria em US\$ 46,5 bilhões. Porém, cabe questionar se isto seria factível...

¹⁶ FOLHA DE SÃO PAULO, 06/01/96.

mobilizá-los. Sendo assim, restaria a privatização em partes dos ativos produtivos da empresa. O desmembramento seria proposto para que outras empresas tivessem condições de competir no setor. As atividades de exploração, produção, refino e transporte passariam a atuar autonomamente, estabelecendo-se preços de mercado em cada um desses segmentos. Mais uma vez, a questão que se coloca é o efeito desta alternativa sobre o grau de verticalização da indústria. Sabe-se que o planejamento estratégico integrado e a transferência de recursos entre segmentos são importantes mecanismos de desenvolvimento das empresas líderes do setor petróleo, inclusive da manutenção de sua rentabilidade. Perdas à montante (*upstream*) são compensadas com lucros à jusante (*downstream*) e vice-versa. Assim, o risco envolvido no desmembramento da indústria é o da perda de competitividade por parte dessas empresas fragmentadas e, em decorrência, da indústria como um todo.

Quando se fala em privatização, logo se pensa no exemplo argentino. Deve-se esclarecer que existem diferenças fundamentais nas estruturas da indústria argentina e brasileira. A YPF era uma estatal que não apresentava subsidiárias para cada ramo específico do setor de petróleo, ao contrário do que ocorre aqui. Assim, o processo de privatização argentino só poderia ocorrer em bloco; além disso, deve-se considerar que existe um enorme *gap* entre o tamanho das duas empresas, em diversos aspectos (produção de derivados, capacidade de refino, número de refinarias e funcionários etc).

No caso argentino, a privatização acabou por concentrar a indústria de petróleo (seguindo uma tendência já apontada neste trabalho), ficando 25% do parque de petróleo nas mãos de uma única empresa. Alguns estudos mostram que não haveria muito o que fazer para evitar que o mesmo ocorresse no caso brasileiro; as recentes privatizações nos setores de fertilizantes e petroquímica demonstram que a formação de consórcios acaba por definir a direção das vendas.¹⁶

No plano macroeconômico, o efeito fiscal das privatizações na Argentina foi negativo a longo prazo, ainda que tenha servido como fonte de financiamento no curto prazo. Os ajustes pré-privatização em termos de tarifas e tributação provocaram uma queda da receita governamental; embora a redução da pressão tributária no setor tenha atraído mais compradores para a YPF, houve queda da receita fiscal. O clima de incerteza em torno das futuras políticas regulatórias serviu para diminuir o valor presente das ações da empresa; além disso, deve-se contabilizar a perda de fluxos futuros que a empresa poderia vir a obter para a administração pública.

Portanto, caso opte pela privatização, o governo brasileiro deve procurar estabelecer de forma muito clara suas políticas regulatórias que entrariam em vigor após a privatização, evitando que o clima de incerteza reduza o valor presente das ações da estatal.

Independentemente dos desdobramentos a respeito da abertura do setor petróleo no Brasil, verifica-se que o cumprimento dos termos do contrato de gestão permitiria, além de maior autonomia para a empresa, estabelecer políticas

¹⁶ ALBUQUERQUE, I. S. (1993), cap. V.

administrativas para redução do quadro de pessoal¹⁷ e das irregularidades no fundo de pensão Petros. Também se deve perseverar no processo de modernização das técnicas de gestão (*just in time*, programas de qualidade total, fiscalização mais rigorosa, redução dos níveis hierárquicos, subcontratação de serviços) e nas políticas de redução de custos, recorrendo por exemplo a compras de equipamentos no exterior.

¹⁷ A necessidade de redução do quadro de funcionários é um ponto que vem sendo debatido dentro e fora da empresa; admite-se que uma empresa do porte da Petrobrás (que possui atualmente cerca de 47 mil empregados) poderia operar com 30 mil empregados. Idem.

BIBLIOGRAFIA

ABREU, Marcelo de Paiva. Inflação, estagnação e ruptura: 1961-1964. In: ABREU, Marcelo de Paiva (org.). A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana: 1889-1989. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1989. cap. 8, p. 197-212.

AEPET (Associação dos Engenheiros da Petrobrás): várias publicações, 1993-1996.

ALBUQUERQUE, Isabella Saboya de. A Privatização da Indústria de Petróleo Argentina: Lições para o Caso Brasileiro. Rio de Janeiro: PUC. Departamento de Economia, 1993. (Monografia).

ALVEAL, Carmen. Os Desbravadores: a Petrobrás e a Construção do Brasil Industrial. Rio de Janeiro: Editora Relume-Dumará, 1995.

Aspectos federativos das políticas de investimento dos grupos Petrobrás, Telebrás e Setor Elétrico. Relatório de Pesquisa IESP/FUNDAP. São Paulo, 1994.

BELLINI, Marina Fagundes. Desregulamentação de monopólios estatais: uma análise do debate em questão. Campinas: UNICAMP. IE, 1994. (Monografia).

BRESSER PEREIRA, Luís Carlos. Uma Interpretação da America Latina: a Crise do Estado. Relatório CEBRAP nº 37, São Paulo, 1993.

CARVALHO, Getúlio. Petrobrás: do monopólio aos contratos de risco. Rio de Janeiro: Editora Forense-Universitária, 1976.

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

COUTINHO, Luciano; FERRAZ, João Carlos (coord.). Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira. Consórcio UNICAMP/UFRJ/FDC/FUNCEX. Editora da UNICAMP, 1993.

CRUZ, Paulo Roberto Davidoff Chagas. Dívida Externa e Política Econômica. São Paulo: Editora Brasiliense, 1984.

EXAME, diversos artigos; 1993-1996.

FIORI, José Luis. Reforma ou sucata: o dilema estratégico do setor público brasileiro. In: Textos para discussão FUNDAP/IESP, São Paulo, nov/1991.

FOLHA DE SÃO PAULO, São Paulo: diversos artigos, 1993-1996.

FRANKE, Milton. O Petróleo tem futuro no Brasil, mas é preciso mudar. Rio de Janeiro: Editora Mcklaussen, 1993.

FURUGUEM, Alberto Sozin *et alli*. Dívida Pública Líquida: Evolução 1982-95 e Perspectivas de Curto Prazo. Paper do Banco de Investimentos Garantia S.A., março de 1996.

GAZETA MERCANTIL, São Paulo: diversas artigos, 1993-1996.

GOLDENSTEIN, Lídia. Repensando a Dependência. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1994.

ISTO É, São Paulo: diversos artigos, 1994-1996.

MACEDO E SILVA, Antônio Carlos. Petrobrás: a consolidação do monopólio estatal e a iniciativa privada (1953-1964). Campinas: UNICAMP. IE, 1985. (Dissertação de Mestrado).

MARINHO JR., Ilmar Penna. Petróleo, Política e Poder. Rio de Janeiro: Editora José Olympio, 1989.

MARTINS, Adriana Vassallo. Um estudo sobre contrato de gestão - A experiência da Companhia Vale do Rio Doce. Rio de Janeiro: UFRJ. IEI, 1995. (Dissertação de Mestrado).

O ESTADO DE SÃO PAULO, São Paulo: diversos artigos, 1993-1996.

PRADO, Sérgio Roberto Rios do. Intervenção Estatal, Privatização e Fiscalidade: um Estudo sobre a Constituição e Crise do Setor Produtivo Estatal no Brasil e os Processos de Privatização a Nível Mundial. Campinas: UNICAMP. IE, 1995. (Tese de Doutorado).

SEABORN SMITH, Peter. Petróleo e Política no Brasil Moderno.
Rio de Janeiro: Editora Artenova, 1974.

TEIXEIRA, Aloísio. O Movimento da Industrialização nas Economias
Capitalistas Centrais no Pós-Guerra. Rio de Janeiro: UFRJ. IEI, 1983.
(Dissertação de Mestrado).

VEJA, São Paulo: diversos artigos, 1994-1996.

YERGIN, Daniel. O Petróleo: Uma História de Ganância, Dinheiro e
Poder. São Paulo: Editora Scrita, 1993.

ADENDO

Proposta de Regulamentação do MME

Anteprojeto acaba o monopólio da Petrobrás

É a seguinte a íntegra do anteprojeto de lei sobre as atividades econômicas relativas ao monopólio do petróleo:

MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA

ANTEPROJETO DE LEI

Dispõe sobre as atividades econômicas relativas ao monopólio do petróleo, institui a agência nacional do petróleo e dá outras providências.

Encaminhamento: Exposição de Motivos Nº 023/MME, de 25 de abril de 1996

Aviso Nº 120/MME, de 25 de abril de 1996

PROJETO DE LEI Nº

Dispõe sobre as atividades econômicas relativas ao monopólio do petróleo, institui a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Capítulo I

DA TITULARIDADE DAS JAZIDAS E DO MONOPÓLIO DA UNIÃO

Seção I

Do Exercício do Monopólio

Art. 1º Pertencem à União as jazidas de petróleo, gás natural, hidrocarbonetos fluidos existentes no território nacional, neste compreendidos o mar territorial e a plataforma continental.

Art. 2º As atividades econômicas vinculadas ao monopólio da União, de que tratam os incisos I a IV do art. 177 da Constituição, poderão ser exercidas por empresas estatais ou privadas, nos termos desta Lei.

Seção II

Dos Princípios e Objetivos

Art. 3º A União regulará e fiscalizará as atividades econômicas referidas no artigo anterior, com vistas a:

I - preservação do interesse nacional;

II - garantia do fornecimento dos derivados de petróleo em todo o território nacional;

III - atração de investimentos de risco;

IV - promoção da livre concorrência;

V - proteção dos interesses do consumidor, inclusive quanto à qualidade e oferta dos produtos;

VI - proteção do meio ambiente;

VII - promoção do desenvolvimento nacional, ampliação do mercado de trabalho e valorização dos recursos petrolíferos;

VIII - ampliação da competitividade do País no mercado internacional.

Seção III

Das Definições Técnicas

Art. 4º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - Indústria do Petróleo - conjunto de atividades econômicas relacionadas com a exploração, desenvolvimento, produção, refino, transporte, importação e exportação de petróleo, do gás natural e de outros hidrocarbonetos fluídos e seus derivados.

II - Petróleo - todo e qualquer hidrocarboneto líquido em seu estado natural, a exemplo do óleo cru e condensado;

III - gás Natural ou Gás - todo hidrocarboneto que permaneça em estado gasoso nas condições atmosféricas normais, extraído diretamente a partir de reservatórios petrolíferos ou gasíferos, incluindo gases úmidos, secos, residuais e gases raros;

IV - Derivados Básicos - produtos do refino, na forma a ser definida pela Agência Nacional do Petróleo;

V - Bacia Sedimentar - depressão sobre a crosta terrestre, onde se acumulam rochas sedimentares que podem ser portadoras de petróleo ou gás, associados ou não;

VI - Jazida, Reservatório ou Depósito - feição geológica dotada de propriedades específicas, armazenadoras de petróleo ou gás, associados ou não, possível de ser reconhecida e posta em produção;

VII - Prospecto - feição geológica, mapeada como resultado de estudos geofísicos e de interpretação geológica, onde o grau de conhecimento justifica a perfuração de poços exploratórios para a localização de petróleo ou gás natural.

VIII - Bloco - área de uma bacia sedimentar, delimitada por coordenadas geográficas, onde são desenvolvidas, segundo o disposto nesta Lei e na sua regulamentação, atividades de exploração ou produção de petróleo e gás natural;

IX - Campo de Petróleo ou de Gás Natural - área produtora de petróleo ou gás natural, devidamente reconhecida e definida, com superfície delimitada por um polígono cujos vértices são identificados por coordenadas geográficas, incluindo as instalações e equipamentos existentes.

X - Pesquisa ou Exploração - conjunto de operações ou atividades destinadas a avaliar áreas, tendo em vista descobrir e delimitar jazidas de petróleo ou gás natural.

XI - Lavra ou Produção - conjunto de operações coordenadas, necessárias à extração de petróleo ou gás natural de um reservatório.

XII - Desenvolvimento - conjunto de operações e investimentos destinados a viabilizar as atividades de produção de um campo de petróleo ou gás.

XIII - Refino ou Refinação - conjunto de processos destinados a transformar o petróleo em produtos líquidos ou gasosos;

XIV - Tratamento ou Processamento de Gás Natural - conjunto de atividades destinadas a permitir o seu transporte, distribuição e utilização;

XV - Transporte - condução, através de qualquer modalidade, de petróleo, derivados básicos ou gás natural, desde um ponto de captação ou de armazenamento até um refinaria ou unidade de processamento, assim como de qualquer dessas até o ponto de suprimento às distribuidoras;

XVI - Transferência - condução, através de qualquer modalidade, de petróleo, derivados básicos ou gás natural entre unidades de uma mesma empresa ou de seus clientes exclusivos, ou para ter acesso ao tronco dos dutos de transporte.

Capítulo II

DA AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO

Seção I

Da Instituição e das Atribuições

art. 5º. Fica instituída a Agência Nacional do Petróleo - ANP, autarquia federal vinculada ao Ministro de Minas e Energia.

Parágrafo único. A Autarquia terá sede e foro no Distrito Federal, podendo instalar unidades administrativas regionais

Art. 6º A Agência Nacional do Petróleo terá como finalidade promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas relacionadas com o monopólio da União, de que trata esta Lei.

Art. 7º Observadas as disposições legais e os regulamentos administrativos específicos, compete à Agência Nacional do Petróleo, com relação ao petróleo, seus derivados e ao gás natural:

I - avaliar as necessidades nacionais e planejar o seu atendimento, elaborando o Plano Nacional de Refino e o Programa Nacional de Abastecimento, incluindo a definição de estoques estratégicos, a serem aprovados pelo Ministro de Minas e Energia;

II - promover estudos visando a delimitação de blocos nas bacias sedimentares, para efeito de licitação;

III - regular a execução de serviços de geologia e geofísica, visando a avaliação de áreas sedimentares para a venda dos dados técnicos, em bases não exclusivas;

IV - elaborar os editais e promover as licitações para a execução das atividades de exploração, desenvolvimento e produção, celebrando os contratos delas decorrentes e fiscalizando a sua execução;

V - autorizar a refinação e o processamento, a importação, a exploração e o transporte na forma estabelecida nesta Lei e sua regulamentação;

VI - fiscalizar, diretamente ou por intermédio de empresas especializadas de auditoria, ou mediante convênios com órgãos dos Estados e do Distrito Federal, as atividades vinculadas ao monopólio da União de que trata esta Lei, bem como aplicar as sanções administrativas e pecuniárias previstas em lei, regulamento ou contrato.

VII - promover a declaração de utilidade pública, para fins de desapropriação e instituição de servidão administrativa, das áreas necessárias à exploração, desenvolvimento e produção de petróleo, construção de refinarias, de dutos e de terminais;

VIII - fazer cumprir as boas práticas de conservação e uso racional do petróleo, dos derivados e do gás natural e de preservação do meio ambiente;

IX - estimular a pesquisa e o desenvolvimento de novas tecnologias na exploração, produção, refino e processamento;

X - organizar e manter o acervo das informações e dados técnicos relativos às atividades da indústria do petróleo;

Seção II

Da Estrutura Organizacional da Autarquia

Art. 8º A Agência Nacional do Petróleo será dirigida por um Diretor-Geral e contará com um Diretor-Geral Adjunto, quatro Diretores e um Procurador-Geral.

Art. 9º Fica criado, na Agência Nacional do Petróleo, o cargo em comissão de diretor-Geral, do Grupo Direção e Assessoramento Superiores, Código DAS 101.6.

Art. 10 O Poder Executivo adotará as providências necessárias à implantação da autarquia Agência Nacional do Petróleo, com a aprovação da estrutura regimental e a noemação do Diretor-Geral, do Diretor-Geral Adjunto, dos Diretores e dos Procurador-Geral.

§ 1º A estrutura regimental de que trata o caput incluirá os cargos em comissão e funções gratificadas existentes no Departamento Nacional de Combustíveis - DNC.

§ 2º Fica o Poder Executivo autorizado a promover a redistribuição, observado o interesse da Administração, de servidores lotados no Ministério de Minas e Energia, para formação do quadro permanente do pessoal da Autarquia.

Art. 11. Até que seja provido o cargo de Procurador-Geral, a Advocacia-Geral da União e a Consultoria Jurídica do Ministério de Minas e Energia prestarão à Agência Nacional do Petróleo a assistência jurídica necessária, no âmbito de suas competências.

seção III

Das Receitas do Acervo da Autarquia

Art. 12. Constituem receitas da Agência Nacional do Petróleo:

I - as dotações consignadas no Orçamento Geral da União, créditos especiais, transferências e repasses que lhes forem conferidos;

II - os rendimentos de operações financeiras que realizar,

III - o bônus de assinatura de que trata o inciso I do art. 40 desta Lei;

IV - os recursos provenientes de convênios, acordos ou contratos celebrados com entidades, organismos ou empresas, públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras, excetuados os resultantes dos contratos de que trata esta Lei;

V - as doações, legados, subvenções e outros recursos que lhe forem destinados;

VI - o produto dos emolumentos, taxas e multas previstos na legislação específica, os valores apurados na venda ou locação de bens móveis e imóveis de sua propriedade, bem assim os decorrentes da venda de dados e informações técnicas, inclusive para fins de licitação, ressalvados os referidos no art. 65 desta Lei.

Art. 13. Serão transferidos à Agência Nacional do Petróleo os acervos técnico e patrimonial, as obrigações, os direitos e as receitas do Departamento Nacional de Combustíveis.

Art. 14. Fica o Poder Executivo autorizado a remanejar, transferir ou utilizar os saldos orçamentários do Ministério de Minas e Energia, para atender às despesas de estruturação e manutenção da Agência Nacional do Petróleo, utilizando como recursos as dotações orçamentárias destinadas às atividades finalísticas e administrativas, observados os mesmos subprojetos, subatividades e grupos de despesa previstos na Lei Orçamentária em vigor.

Art. 15. Concluída a implantação da Agência Nacional do Petróleo, mediante a aprovação de sua estrutura regimental, ficará extinto o Departamento Nacional de Combustíveis.

Capítulo III

DO CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA DO PETRÓLEO

Art. 16. É criado o Conselho Nacional de Política do Petróleo - CNPP, vinculado ao Ministério de Minas e Energia, integrado por sete membros efetivos, um deles como Presidente, com igual número de Suplentes, indicados pelo Ministro de Minas e Energia e nomeados pelo Presidente da República.

Parágrafo único. Os membros do Conselho Nacional de Política do Petróleo terão mandato de dois anos, admitida a recondução.

Art. 17. Ao Conselho Nacional de Política do Petróleo compete:

I - manifestar-se, por solicitação do Ministro de Minas e Energia, sobre a política setorial e a formação de estoques estratégicos;

II - avaliar o desempenho das atividades vinculadas ao monopólio de que trata esta Lei, assim como propor medidas corretivas, a partir de relatórios bimestrais elaborados pela Agência Nacional do Petróleo;

III - apreciar, em caráter consultivo e mediante solicitação do Ministro de Minas e Energia, recursos interpostos às decisões do Diretor-Geral da Agência Nacional do Petróleo.

Parágrafo único. O apoio técnico e administrativo que se fizer necessário para o funcionamento do Conselho Nacional de Política do Petróleo será provido pela Agência Nacional do Petróleo.

Capítulo IV

DA EXPLORAÇÃO E DA PRODUÇÃO EM CURSO

Seção I

Das Áreas de Exportação Existentes

Art. 18 Todos os direitos de exploração relativos às áreas nas quais não exista, na data de início de vigência desta Lei, produção de petróleo ou gás natural reverterão, automaticamente, à União, cabendo sua administração à Agência Nacional do Petróleo.

§ 1º Nos blocos em que, quando do início de vigência desta Lei, tenha a Petróleo Brasileiro S.A. - PETROBRÁS definido prospectos, poderá ela prosseguir nos trabalhos de exploração e desenvolvimento, pelo prazo de 3 (três) anos, a partir da publicação desta Lei.

§ 2º Para efeito do disposto no parágrafo anterior, a PETROBRÁS submeterá à Agência Nacional do Petróleo, no prazo de 4 (quatro) meses da publicação desta Lei, os estudos já realizados, que comprovem a existência dos prospectos nos blocos ali mencionados.

§ 3º Cumprido o disposto no parágrafo anterior, a Agência Nacional do Projeto celebrará com a PETROBRÁS, dentro de um ano após o prazo ali fixado, contratos de concessão dos blocos onde esta prosseguirá nas atividades de exploração, definindo as participações governamentais devidas por cada um deles.

§ 4º Realizando alguma descoberta comercial ou iniciando a produção de petróleo dentro desse período, poderá a PETROBRÁS requerer a ratificação de direitos sobre os campos respectivos observado o disposto na Seção seguinte.

§ 5º Na falta da comprovação exigida no § 2º, ou na inexecução total dos trabalhos de exploração, os direitos de exploração reverterão à União, cabendo à Agência Nacional do Petróleo promover a licitação destinada à outorga de nova concessão.

§ 6º A PETROBRÁS poderá ceder, total ou parcialmente, os direitos de exploração de que seja titular, bem como associar-se a outras empresas para desenvolver a exploração de seus blocos, sempre mediante prévia autorização da Agência Nacional do Petróleo.

Seção II

Das Áreas de Produção Existentes

Art. 19. A PETROBRÁS terá ratificados seus direitos sobre cada um dos campos que se encontrem em efetiva produção na data de início de vigência desta Lei, nos termos regulados nesta Seção.

§ 1º No prazo de 6 (seis) meses de vigência desta Lei, a PETROBRÁS submeterá à Agência Nacional do Petróleo proposta para a ratificação de seus direitos sobre cada um dos campos onde esteja realizando atividades de produção, bem como a demarcação dos mesmos, que poderá incluir um anel de transição de até 1 (um) quilômetro de largura em torno de cada um deles.

§ 2º Cumprido o disposto no parágrafo anterior, a Agência Nacional do Petróleo celebrará com a PETROBRÁS, dentro de um ano após o prazo ali fixado, contratos de concessão dos blocos onde esta prosseguirá nas atividades de produção, definindo as participações governamentais devidas por cada um deles.

Art. 20. A PETROBRÁS poderá ceder, total ou parcialmente, os direitos de produção de que seja titular, bem como associar-se a outras empresas para operar seus campos de produção, sempre mediante prévia autorização da Agência Nacional de Petróleo.

Capítulo V

DA EXPLORAÇÃO, DESENVOLVIMENTO E PRODUÇÃO EM NOVAS ÁREAS

Seção I

Das Normas Gerais

Art. 21. A Agência Nacional do Petróleo definirá os blocos a serem objeto de contratos de concessão, para fins de exploração, desenvolvimento e produção.

Art. 22. Poderão obter concessão para a exploração e produção de petróleo ou gás natural empresas constituídas segundo as leis brasileiras, com sede e administração no País, que comprovem possuir capacidade técnica e econômico-financeira, segundo o disposto nesta Lei.

Art. 23. A concessão para exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e de gás natural será precedida de licitação, na forma estabelecida nesta Lei.

§ 1º Poderão concorrer, na licitação, isoladamente ou em consórcio, empresas que demonstrem possuir, na forma indicada nesta Lei, capacidade técnica e financeira para desenvolver, por sua conta e risco, as atividades de exploração, desenvolvimento e produção de que trata este Capítulo

§ 2º Não acudindo interessados, e não sendo o caso de se renovar a licitação, sob outras condições, poderá a Agência Nacional do Petróleo, mediante decisão fundamentada de seu Diretor-Geral e prévia divulgação na imprensa especializada, promover negociação direta para a outorga da concessão.

Art. 24. A concessão implica, para o contratado, 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 titularidade desses bens, após extraídos, com os encargos relativos ao pagamento dos tributos incidentes e das participações legais ou contratuais correspondentes.

Art. 25. A Agência Nacional do Petróleo estabelecerá regras gerais sobre a devolução de blocos, prevendo sua redução progressiva, até limitar-se à superfície sob a qual se encontrem as perspectivas de produção, acrescida de uma área circundante de segurança técnica.

§ 1º A devolução de áreas, assim como a reversão de bens, não implicarão ônus de qualquer natureza para a União ou para a Agência Nacional do Petróleo, nem conferiria ao concessionário qualquer direito de indenização pelos serviços, poços, equipamentos e demais bens móveis e imóveis, ao final do contrato, os quais passarão à propriedade da União e à administração da Agência Nacional do Petróleo, na forma desta Lei.

§ 2º Nos termos da legislação e do contrato, o concessionário fará, em qualquer caso de extinção do ajuste, inclusive na hipótese de insucesso da exploração, a remoção dos equipamentos e bens que não sejam objeto de reversão, ficando obrigado, ainda, a praticar todos os atos de recuperação ambiental, determinados pelos órgãos competentes.

Art. 26. O concessionário poderá ceder seus direitos contratuais, total ou parcialmente, ou associar-se a terceiros, mediante prévia e expressa aprovação da Agência Nacional do Petróleo.

Art. 27. No caso de campos que se estendam por blocos contíguos, onde atuem concessionários distintos, deverão eles celebrar acordo para a individualização da produção.

Parágrafo único. Não chegando as partes a acordo, em prazo máximo fixado pela Agência Nacional do Petróleo, caberá a esta determinar, com base em laudo arbitral, como serão equitativamente apropriados os direitos e obrigações entre os blocos, com base nos princípios gerais de direito aplicáveis.

Art. 28. O contrato para exploração, desenvolvimento e produção de petróleo ou gás natural não se estende a nenhum recurso natural, ficando o concessionário obrigado a informar a sua descoberta, prontamente e em caráter exclusivo, à Agência Nacional do Petróleo.

Seção II

Da Licitação

Art. 29. A licitação para celebração de contrato que tenha por objeto o direito de exploração e produção de petróleo ou gás natural obedecerá ao disposto nesta Lei, na regulamentação expedida pela Agência Nacional do Petróleo e no edital respectivo, aplicando-se, subsidiariamente, as normas gerais editadas nos termos do art. 37 da Constituição, nos casos omissos e desde que não haja incompatibilidade com as regras e princípios desta Lei.

Art. 30. A licitação terá por finalidade escolher a proposta mais vantajosa e será processada e julgada com observância dos princípios da igualdade entre os concorrentes, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, julgamento por critérios objetivos e vinculação ao instrumento convocatório.

Art. 31. A Agência Nacional do Petróleo definirá, em cada caso, os requisitos de qualificação para as licitações de que trata esta Lei, podendo ser adotado o procedimento da pré-qualificação.

Art. 32. No julgamento da licitação serão levados em conta os seguintes fatores, além de outros que o edital expressamente estipule:

I - o programa geral de trabalho, especialmente quanto à exploração e produção da área e o volume de investimentos para cada fase do contrato;

II - o bônus de assinatura.

Art. 33. O edital da licitação será elaborado pela Agência Nacional do Petróleo e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

I - o bloco a ser objeto da concessão e o prazo de duração de cada fase do contrato;

II - o programa mínimo de trabalho e os prazos para sua concretização;

III - as participações governamentais mínimas, na forma do disposto no art. 40;

IV - o prazo, local e horário em que serão fornecidos, aos interessados, os dados, estudos e demais elementos e informações necessários à elaboração das propostas, bem como o custo de sua aquisição;

V - a relação de documentos exigidos e os critérios para aferição da capacidade técnica, da idoneidade financeira e da regularidade jurídico-fiscal;

VI - os critérios a serem utilizados no julgamento técnico e econômico-financeiro da proposta;

VII - a expressa indicação de que caberá ao concessionário, quando for o caso, o pagamento das indenizações devidas por desapropriações ou servidões administrativas necessárias ao cumprimento do contrato;

VIII - a exigência da indicação da empresa operadora, na hipótese de consorciação de empresas;

IX - a minuta do respectivo contrato.

Art. 34. A empresa estrangeira, que não tenha autorização para funcionar no Brasil e quando não tenha sido adotado o procedimento da pré-qualificação, deverá apresentar, juntamente com sua proposta e um envelope separado.

I - prova de capacidade técnica, idoneidade financeira e regularidade jurídica e fiscal, nos termos de regulamentação a ser editada pela Agência Nacional do Petróleo.

II - inteiro teor dos atos constitutivos e prova de encontrar-se organizada conforme a lei de seu país;

III - designação de um representante legal junto à Agência Nacional do Petróleo, com poderes especiais para a prática de atos e assunção de responsabilidade relativamente à licitação e a proposta apresentada;

IV - compromisso de, caso vencedora, constituir empresa segundo as leis brasileiras com sede e administração no Brasil, como condição para obter a concessão.

Art. 35. Quando permitida a participação de empresas em consórcio, observar-se-ão as seguintes normas:

I - comprovação de compromisso, público ou particular, de constituição de consórcio subscrito pelas consorciadas;

II - indicação da empresa responsável pelo consórcio e pela condução das operações.

III - apresentação dos documentos exigidos no inciso V do art. 33, em relação a cada uma das empresas consorciadas, admitindo-se, para efeito da qualificação técnica e econômico financeira, o somatório dos quantitativos de capacidade das empresas consorciadas.

IV - impedimento de participação de uma mesma empresa em outro consórcio, ou isoladamente, na licitação de um mesmo bloco;

§ 1º Na hipótese de o consórcio sagrar-se vencedor da licitação, a outorga da concessão ficará condicionada ao registro do instrumento constitutivo do consórcio, na forma do disposto no art. 279, parágrafo único, da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976.

§ 2º A empresa líder do consórcio será a responsável, perante a Agência Nacional do Petróleo, pelo cumprimento do contrato, sem prejuízo da responsabilidade solidária das demais consorciadas.

Art. 36. Em caso de empate entre sua proposta e a de outra empresa, estatal ou privada a licitação será decidida em favor da PETROBRÁS.

Seção III

Do Contrato de Concessão

Art. 37. O contrato de concessão deverá refletir fielmente as condições do edital e da proposta vencedora e terá como cláusulas essenciais:

I - a definição do bloco objeto da concessão;

II - o prazo de duração das fases de exploração e produção;

III - o programa de trabalho e o volume de investimento em cada fase do contrato;

IV - as obrigações do concessionário quanto às participações governamentais;

V - a indicação, quando for o caso, da garantia a ser prestada pelo concessionário quanto ao cumprimento do contrato, inclusive no tocante à realização dos investimentos ajustados para cada fase.

VI - a especificação das regras sobre devolução e desocupação de áreas, inclusive retirada de equipamentos e instalações, e reversão de bens;

VII - os casos de rescisão e extinção do contrato;

VIII - os procedimentos contábeis, regras de admissão de custos, despesas e encargos administrativos;

IX - os procedimentos para acompanhamento e fiscalização das operações de exploração, desenvolvimento e produção, e auditoria do contrato;

X - a obrigatoriedade de o concessionário fornecer à Agência Nacional do Petróleo relatórios, dados e informações relativos às atividades desenvolvidas;

XI - o coeficiente mínimo das reservas a serem mantidas nos campos de produção.

Art. 38. Os contratos deverão prever duas fases: a de exploração e a de produção.

§ 1º Incluem-se na fase de exploração as atividades de avaliação de eventual descoberta de petróleo ou gás natural, para determinação de sua comercialidade.

§ 2º A fase da produção compreenderá o desenvolvimento e a lavra dos campos comerciais descobertos pelo concessionário.

Art. 39. Sem prejuízo do disposto nesta Lei e na legislação aplicável, o concessionário ficará obrigado a:

I - adotar, em todas as suas operações, as medidas necessárias para a conservação dos reservatórios e de outros recursos naturais, para a segurança das pessoas e dos equipamentos e para a proteção do meio ambiente;

II - comunicar à Agência Nacional do Petróleo, imediatamente, a descoberta de qualquer jazida de petróleo, gás natural ou outros hidrocarbonetos;

III - realizar a avaliação da descoberta, nos termos do programa submetido à Agência Nacional do Petróleo, apresentando relatório de comercialidade e declarando se tem interesse no desenvolvimento do campo;

IV - submeter à Agência Nacional do Petróleo, no prazo por este fixado, plano de desenvolvimento de qualquer campo declarado comercial, que conterá o cronograma e a estimativa de investimento mínimo;

V - responsabilizar-se civilmente pelos atos de seus prepostos e indenizar todos e quaisquer danos decorrentes das atividades de exploração e produção contratadas, devendo ressarcir à Agência Nacional do Petróleo ou à União os ônus que venham a suportar em consequência de eventuais demandas motivadas por atos de responsabilidade do concessionário;

VI - conduzir suas atividades de exploração de acordo com as normas e procedimentos técnicos e científicos exigidos, para que a produção do reservatório seja feita de maneira racional, objetivando a melhor relação produção/declínio de reservas possível, aí consideradas as técnicas de recuperação apropriadas, de acordo com as melhores práticas da indústria internacional de petróleo.

Art. 40. Os contratos de concessão para exploração e produção de petróleo e gás natural contemplarão as seguintes participações governamentais, conforme previsto no edital a licitação correspondente:

I - bônus de assinatura;

II - royalties;

III - participação especial;

IV - pagamento pela ocupação de área.

Parágrafo único. As participações previstas nos incisos II e IV são de exigência obrigatória.

Art. 41. O bônus de assinatura, quando exigido, terá o seu valor mínimo estabelecido no edital e corresponderá ao pagamento ofertado na proposta para obção da concessão, devendo ser pago no ato da assinatura do contrato.

Art. 42. Os royalties deverão ser pagos mensalmente, em moeda nacional, a partir da data de início da produção comercial de cada campo, à razão de 10% (dez por cento), calculados sobre a produção de petróleo ou gás natural.

§ 1º Tendo em conta os riscos geológicos, as dimensões das reservas esperadas e outros fatores pertinentes, a Agência Nacional do Petróleo poderá prever, no edital da licitação correspondente, a redução, para até 5% (cinco por cento), do valor dos royalties estabelecido neste artigo.

§ 2º A base de cálculo para pagamento dos royalties será fixada pela Agência Nacional do Petróleo, que levará em consideração a produção medida e fiscalizada nas instalações do campo e o preço do petróleo, gás natural ou condensado, correspondente ao justo valor de mercado, definido segundo critérios fixados no contrato, que contemplará a localização do campo, a quantidade e a qualidade do petróleo ou gás natural produzido.

§ 3º Os volumes de produtos cuja perda haja ocorrido sob a responsabilidade do concessionário, por culpa ou dolo, serão incluídos na produção a ser computada para cálculo dos royalties devidos, sem prejuízo das sanções cabíveis.

§ 4º Ficam mantidos os critérios de participação estabelecidos na legislação em vigor, em relação aos beneficiários indicados no § 1º do artigo 20 da Constituição.

Art. 43. O edital e o contrato deverão prever que, em caso de grande volume de produção, será devida participação especial, conforme definido na regulamentação expedida pela Agência Nacional do Petróleo.

Art. 44. O pagamento pela ocupação de área será feito anualmente, por quilômetro quadrado ou fração da área do contrato, na forma da regulamentação expedida pela Agência Nacional do Petróleo.

Art. 45. Os contratos de concessão terão prazo inicial de 3 (três) anos, durante o qual a empresa concessionária deverá executar as atividades exploratórias mínimas, previstas na proposta e no contrato.

Parágrafo único. O prazo fixado neste artigo poderá ser prorrogado por 2 (dois) anos, condicionado ao cumprimento das atividades exploratórias mínimas e mediante compromisso exploratório adicional, desde que o pedido da concessionária seja protocolado na Agência Nacional do Petróleo até 60 (sessenta) dias antes do término do período inicial.

Art. 46. As concessões de que trata esta Lei extinguir-se-ão:

I - pelo vencimento do prazo contratual;

II - por acordo entre as partes;

III - pelos motivos previstos para rescisão;

IV - ao término da fase de exploração, sem que tenha sido feita qualquer descoberta comercial, conforme definido no contrato;

V - ao final de cada etapa da fase de exploração, se o concessionário exercer a opção de desistência, nas condições previstas no contrato.

Art. 47. Em qualquer hipótese de extinção da concessão, remanescerá a responsabilidade do concessionário pela reparação dos danos porventura decorrentes das atividades por ele desenvolvidas.

Capítulo VI

DO REFINO E PROCESSAMENTO DE GÁS NATURAL

Seção I

Das Refinarias e das Unidades de Processamento de Gás Natural Existentes

Art. 48. Ficam assegurados à PETROBRÁS e às demais empresas autorizadas, existentes na data da publicação da Lei nº 2.004, de 3 de outubro de 1953, os direitos de operar as refinarias e as unidades de processamento de gás natural de sua propriedade e conservar o produto da alienação de qualquer delas.

Art. 49. As empresas titulares ou que venham a adquirir a titularidade de refinarias e unidades de processamento de gás natural, existentes na data de publicação desta Lei, poderão negociar seus direitos sobre elas, bem como associar-se a outras empresas para sua utilização econômica, mediante prévia e expressa autorização da Agência Nacional do Petróleo.

Seção II

Da Instalação de Novas Refinarias e sua Ampliação

Art. 50. Qualquer empresa constituída sob as leis brasileiras, com sede e administração no País, ou consórcio de empresas nas mesmas condições, poderá submeter à Agência Nacional do Petróleo proposta para a construção e operação de novas refinarias e de unidades de processamento de gás natural, bem como proposta de ampliação da sua capacidade de refino e de processamento de gás.

§ 1º A Agência Nacional do Petróleo estabelecerá os requisitos mínimos para a autorização de refino e ampliação da capacidade das refinarias existentes, compreendendo a qualificação das empresas interessadas, as exigências técnicas e financeiras, de proteção ambiental e de segurança industrial e das populações.

o 2º Verificado o atendimento dos requisitos e condições da regulamentação estabelecida na forma do parágrafo anterior, a Agência Nacional do Petróleo concederá a autorização, mediante a assinatura do respectivo contrato, que obedecerá, no que for pertinente, ao disposto na Seção III do Capítulo anterior.

Capítulo VII

DO TRANSPORTE DE PETRÓLEO, SEUS DERIVADOS E GÁS NATURAL

Seção I

Do Transporte Marítimo

Art. 51. Observadas as normas legais específicas, qualquer empresa constituída sob as leis brasileiras, com sede e administração no País, ou consórcio de empresas nas mesmas condições, poderá efetuar o transporte marítimo de petróleo e seus derivados e de gás natural, diretamente ou mediante subcontratação com terceiros, sob sua exclusiva responsabilidade.

Seção II

Do Transporte Dutoviário

Art. 52. As empresas titulares do direito de exploração e produção de petróleo e de gás natural, bem assim as autorizadas a construir e operar refinarias, parques de tanques e instalações portuárias e as distribuidoras de combustíveis, poderão construir e operar dutos de transferência para movimentação de produtos em suas instalações ou de seus clientes exclusivos, ou para ter acesso ao tronco dos dutos de transporte.

Parágrafo único. Os dutos de transferência são de uso privativo dos respectivos proprietários.

Art. 53. Fica assegurada a utilização, por quaisquer empresas da indústria de petróleo e pelas distribuidoras de combustíveis, de dutos, polidutos e outras facilidades de transporte, existentes ou que venham a ser construídos, para o escoamento de gás natural, de petróleo e seus derivados, desde que haja suficiente capacidade de vazão dos equipamentos, assegurada a preferência do proprietário dessas utilidades, mediante o pagamento compatível acordado entre as partes ou, não havendo acordo, na forma estabelecida pela Agência Nacional do Petróleo.

o 1º Os proprietários de dutos, polidutos e outras utilidades ficam autorizadas a associar-se a terceiros, visando o aproveitamento comum do leito de assentamento dessas instalações, para utilização por outras atividades conexas ou compatíveis.

o 2º Não se incluem nas regras deste artigo os equipamentos e instalações para os serviços locais de distribuição de gás canalizado, a que se refere o o 2º do art. 25 da Constituição.

Art. 54. Observadas as normas legais específicas, qualquer empresa constituída sob as leis brasileiras, com sede e administração no País, ou consórcio de empresas nas mesmas condições, poderá efetuar o transporte dutoviário de petróleo e seus derivados e de gás natural, de qualquer origem, mediante a assinatura do respectivo contrato, que obedecerá, no que for pertinente, ao disposto na Seção III do Capítulo V.

Seção III

Da Armazenagem e das Instalações Portuárias

Art. 55. Observadas as disposições legais aplicáveis e resguardados os direitos e a preferência dos proprietários das instalações portuárias e equipamentos complementares e correlatos, existentes na data de publicação desta Lei, fica assegurada a utilização da capacidade dessas utilidades por quaisquer empresas da indústria de petróleo e pelas distribuidoras de combustíveis, mediante o pagamento compatível, ajustado entre as partes.

Parágrafo único. A Agência Nacional do Petróleo fixará o valor do pagamento a ser feito ao proprietário, na hipótese de não haver acordo entre as partes.

Capítulo VIII

DA IMPORTAÇÃO E EXPORTAÇÃO

Art. 56. Respeitadas as normas legais específicas, a importação e a exportação de petróleo e seus derivados básicos, de gás natural e de gás natural liquefeito e condensado poderão ser realizadas por qualquer empresa constituída segundo as leis brasileiras e com sede e administração no País, mediante autorização da Agência Nacional do Petróleo, observado o Programa Anual de Importação e Exportação.

Capítulo IX

DA PETROBRÁS

Art. 57. A Petróleo Brasileiro S.A. - PETROBRÁS, constituída pela União nos termos da Lei nº 2.004, de 3 de outubro de 1953, é uma sociedade de economia mista integrante da Administração Federal Descentralizada e vinculada ao Ministério de Minas e Energia, que tem como objeto a pesquisa, a lavra, a refinação, a distribuição, a importação, a exportação, o comércio e o transporte de petróleo proveniente de poço, de xisto ou de outras rochas, de seus derivados, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, bem como quaisquer outras atividades correlatas ou afins.

§ 1º As atividades econômicas referidas neste artigo serão desenvolvidas pela PETROBRÁS em caráter de livre competição com outras empresas estatais ou privadas, segundo as diretrizes e princípios desta Lei.

§ 2º A PETROBRÁS exercerá as atividades petrolíferas reguladas nesta Lei, diretamente ou através de suas subsidiárias, podendo associar-se, em caráter majoritário ou minoritário, inclusive através de suas subsidiárias, com outras empresas, nacionais ou estrangeiras, mediante deliberação de seu Conselho de Administração.

§ 3º A PETROBRÁS, diretamente ou através de suas subsidiárias, associada ou não a terceiros, poderá exercer, fora do território nacional, as atividades de que trata o artigo anterior.

Art. 58. A União manterá o controle acionário da PETROBRÁS, com a propriedade e posse de, no mínimo, 50% (cinquenta por cento), mais uma ação, do capital votante.

Parágrafo único. O capital social da PETROBRÁS é dividido em ações ordinárias, com direito de voto, e ações preferenciais, estas sempre sem direito de voto, todas escriturais, na forma do art. 34 da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976.

Art. 59. A PETROBRÁS e suas subsidiárias são obrigadas ao pagamento das seguintes indenizações mínimas pela extração de petróleo ou gás natural:

a) quando a lavra ocorrer em terra:

4% (quatro por cento) aos Estados, calculada sobre a produção verificada em suas respectivas áreas:

1% (um por cento) aos Municípios, calculada sobre a produção verificada em suas áreas.

b) quando o petróleo ou gás natural for extraído da plataforma continental e nos respectivos lagos, rios, ilhas fluviais e lacustres:

1,5% (um e meio por cento) aos Estados;

1,5% (um e meio por cento) aos Municípios, relativamente às respectivas áreas geo-econômicas;

1% (um por cento) ao Ministério da Marinha, para atender aos encargos de fiscalização e proteção dessas áreas;

1% (um por cento) para constituição de um Fundo Especial, a ser distribuído entre todos os Estados e Municípios.

Parágrafo único. As indenizações previstas neste artigo serão pagas pela PETROBRÁS e suas subsidiárias, mensalmente, em moeda nacional, até que sejam assinados os contratos previstos nas Seções I e II do Capítulo IV.

Art. 60. A PETROBRÁS é autorizada a criar, transformar, fundir ou cindir, mediante deliberação do seu Conselho de Administração e aprovação da Assembléia Geral, subsidiária para exercer as atividades relacionadas com o seu objeto social.

Art. 61. A PETROBRÁS, quando participar de licitações para as concessões de que trata esta Lei, poderá, para compor sua proposta, obter preços de bens e serviços fornecidos por terceiros e assinar pré-contratos, com dispensa de licitação.

§ 1º Os pré-contratos conterão, obrigatoriamente, cláusula resolutiva de pleno direito, sem penalidade ou indenização, no caso de outro licitante ser declarado vencedor.

§ 2º Declarada vencedora a proposta da PETROBRÁS, os contratos definitivos, firmados entre ela e os terceiros fornecedores de bens e serviços, serão, obrigatoriamente, submetidos à apreciação dos órgãos de controle externo e fiscalização.

Art. 62. Sem prejuízo dos princípios da moralidade, da isonomia e da publicidade, os contratos celebrados pela PETROBRÁS, decorrentes ou relacionados com as atividades previstas nesta Lei, serão precedidos de procedimento licitatório simplificado, segundo normas próprias aprovadas pelo Ministro de Minas e Energia e publicadas no Diário Oficial.

Capítulo X

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 63. Fica o Poder Executivo autorizado a proceder ao encontro de contas de seus créditos e débitos para com a PETROBRÁS, relativos às diversas contas de obrigações recíprocas e subsídios decorrentes da execução exclusiva do monopólio do petróleo, vigorante até a publicação desta Lei.

§ 1º A Secretaria do Tesouro Nacional procederá ao levantamento completo de todos os créditos e débitos recíprocos da União e da PETROBRÁS, inclusive os relativos à denominada Conta Petróleo, Derivados e Alcool, instituída pela Lei nº 4.452, de 5 de novembro de 1964, e legislação complementar.

§ 2º A Secretaria do Tesouro Nacional é autorizada a receber os títulos de emissão da União em poder da PETROBRÁS, inclusive aqueles recebidos em decorrência do Programa Nacional de Desestatização, criado

pela Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, para pagamento ou compensação dos seguintes ativos da União, existentes na data de publicação desta Lei:

- a) créditos a receber de compromissos internos e externos, cujas garantias foram adimplidas pela União;
- b) créditos a receber de compromissos honrados pela União, decorrentes de obrigações passivas das subsidiárias extintas na forma da Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990;
- c) recursos transferidos pela União para cobertura de subsídios para compra de álcool e para manutenção de estoques estratégicos;
- d) outros ativos, a critério do Ministério da Fazenda, vedada a compensação de tributos e contribuições sociais.

§ 3º O saldo credor desse encontro de contas deverá ser liquidado pela parte devedora, facultado à União, caso seja a devedora, liquidá-lo mediante a emissão de Notas do Tesouro Nacional.

Art. 64. A PETROBRÁS poderá transferir para seus ativos todos os títulos recebidos por suas subsidiárias, em decorrência do Programa Nacional de Desestatização.

Art. 65. A PETROBRÁS transferirá para a Agência Nacional do Petróleo 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 monopólio exercida até a publicação desta Lei, ficando-lhe assegurado o direito ao ressarcimento dos custos despendidos, a ser feito pelos interessados, quando esses elementos técnicos forem requisitados para efeito de elaboração de propostas em licitações abertas pela Agência Nacional do Petróleo.

Art. 66. Para atender a características regionais e para assegurar o abastecimento das áreas mais remotas do País, ou de difícil acesso, o Ministério de Minas e Energia estabelecerá políticas e medidas específicas, as quais serão submetidas ao Congresso Nacional, quando implicarem criação de subsídios.

Art. 67. A Agência Nacional do Petróleo estabelecerá o cronograma de liberação de preços para os derivados de petróleo, gás natural e demais combustíveis que, na data do início de vigência desta Lei, ainda se encontrem sob controle governamental.

Parágrafo único. O cronograma referido neste artigo deverá ser definido até o segundo mês subsequente à publicação desta Lei e o período de transição para a liberação integral dos preços não excederá de três anos.

Art. 68. Até que se complete a desregulamentação, os preços dos derivados de petróleo praticados pela PETROBRÁS deverão computar todos os encargos incidentes sobre as atividades por ela desenvolvidas.

Art. 69. Enquanto não implantada a Agência Nacional do Petróleo, as competências a ela atribuídas por esta Lei serão exercidas pelo Departamento Nacional de Combustíveis.

Art. 70. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogada as disposições em contrário, inclusive a Lei nº 2.004, de 3 de outubro de 1953, ficando ratificados e mantidos os atos negociais dela decorrentes, praticados pela PETROBRÁS e suas subsidiárias.