

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO TRÊS RIOS  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS E EXATAS  
**FABRÍCIO ARAUJO DE MORAES NEVES**

# **O Novo Marco Regulatório no Pré-Sal**

A mudança de paradigma na Indústria Petrolífera

**Três Rios  
2010**

**FABRÍCIO ARAUJO DE MORAES NEVES**

# **O Novo Marco Regulatório no Pré-Sal**

A mudança de paradigma na Indústria Petrolífera

Monografia apresentada junto ao curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, como requisito parcial a obtenção de título de Bacharel.

Orientador: Prof. Msc. Sebastião Ferreira da Cunha

**Três Rios  
2010**

**FABRÍCIO ARAUJO DE MORAES NEVES**

# **O Novo Marco Regulatório no Pré-Sal**

Monografia apresentada junto ao curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, como requisito parcial a obtenção de título de Bacharel.

COMISSÃO EXAMINADORA

---

Prof. Msc. Sebastião Ferreira da Cunha  
UFRRJ

---

Prof. Msc. Diná Andrade Lima Ramos  
UFRRJ

---

Prof. Msc. Joelson Gonçalves de Carvalho  
UFRRJ

**Três Rios, 5 de outubro de 2010**

# Dedicatória

Aos meus pais, primos, amigos, tios  
e sobrinhos

# **Agradecimentos**

Ao professor Msc. Sebastião, obrigado pela paciência e ensinamentos. Ao meu primo Sávio pela atenção e correções no texto. Meus colegas de turma, Ramona, Neide, Carlos Eduardo, Bruno e Fábio. E especialmente à minha mãe que sem a dedicação não teria concluído.

*“A Nação que possui petróleo em seu subsolo e o entrega a outro país para explorar não zela pelo seu futuro.”*

*Woodrow Wilson, Presidente dos EUA, 1913*

# Resumo

As recentes descobertas de grandes reservas petrolíferas do Pré-Sal foram determinantes para a mudança das perspectivas da indústria brasileira do petróleo. Com a confirmação do volume de óleo das reservas, o Brasil poderá pleitear um lugar entre os países exportadores e detentores das maiores reservas mundiais. É um marco significativo para o desenvolvimento econômico e história da política energética nacional. A importância do petróleo e seus derivados para a sociedade continuará elevada no início do século XXI, já que não há produtos ou tecnologias substituíveis capazes de suprir toda a demanda por hidrocarbonetos. Portanto, foi instalado um amplo debate sobre o modo de se explorar esta riqueza natural e de como os recursos financeiros serão utilizados. Existem proposições a favor e contra o aumento da participação do Estado brasileiro no setor. A atual administração Federal defende uma regulamentação para o Pré-Sal, que viabiliza um organograma jurídico que vai a contramão ao adotado com a promulgação da Lei do Petróleo de 1997, que acabou com a monopolização estatal do setor. Este trabalho monográfico propõe defender, por meio de argumentações, a volta de um modelo com uma participação Estatal maior em relação ao favorecimento da iniciativa privada, analisando as teorias pró e contra o estado interventor no setor.

**Palavras Chaves:** Marco Regulatório, Partilha de Produção, Indústria Petrolífera.

# Sumário

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>10</b>
<b>1. O NOVO MARCO REGULATÓRIO NO PRÉ-SAL</b>	<b>12</b>
<b>1.1 Dados do Pré-Sal e Panorama da Indústria Mundial</b>	<b>12</b>
1.1.1 Qualidade do Óleo e Comercialidade	15
1.1.2 Panorama Energético Nacional e Internacional para o Petróleo	16
<b>1.2 Projetos de Leis</b>	<b>18</b>
1.2.1 O Estado Dono da Riqueza (PL 5938-2009)	19
1.2.1.1 Comportamento dos Preços	20
1.2.1.2 Riscos Geológicos no Pré-Sal	21
1.2.1.3 Da Concessão à Partilha	22
1.2.2 A Petrobras Estatal (PL 5941-2009)	26
1.2.3 Uma Nova Empresa Estatal (PL 5939-2009)	26
1.2.4 O Fundo Social (PL 5940-2009)	27
<b>1.3 Críticas a Proposta Governamental</b>	<b>28</b>
<b>1.4 Considerações Sobre o Capítulo</b>	<b>33</b>
<b>2. PAPEL DO ESTADO NA ECONOMIA</b>	<b>35</b>
<b>2.1 O Público ou Privado</b>	<b>35</b>
2.1.1 Escola Keynesiana e do Bem-Estar Econômico	36
2.1.2 Escolas Clássicas, Neoclássica e Escolha Privada	38
<b>2.2 O Estado Brasileiro na Economia do Petróleo</b>	<b>41</b>
2.2.1 Política Keynesiana na INP	43
2.2.3 Juscelino Kubitschek e Governos Militares	45
2.2.4 Choques do Petróleo e a década liberal	45
<b>2.3 Regimes Jurídicos Regulatórios</b>	<b>48</b>
2.3.1 Regime de Concessão	49
2.3.2 Partilha da Produção	50
2.3.3 Contrato de Serviços	51
2.3.4 Joint-venture	52
2.3.5 Elementos Diferenciadores entre os Regimes	52
<b>3. O ESTADO INTERVENTOR E O SISTEMA DE PARTILHA</b>	<b>54</b>
<b>3.1 Brasil - Estado Interventor</b>	<b>54</b>
<b>3.2 Ineficiências do Estado?</b>	<b>55</b>
<b>3.3 Mudanças Necessárias</b>	<b>59</b>
<b>3.4 Conclusão</b>	<b>64</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRAFICAS</b>	<b>66</b>
<b>ANEXO I - Aspecto Jurídicos da INP</b>	<b>70</b>
<b>ANEXO II - Rendas Petrolíferas, Fundo Social e Doença Holandesa</b>	<b>76</b>
<b>ANEXO III - Volta do Monopólio Estatal</b>	<b>78</b>

# Ilustrações

## FIGURAS

<b>Figura 1: Desenho esquemático da província petrolífera do Pré-Sal</b>	<b>13</b>
<b>Figura 2: Detalhamento da área do Cluster na Bacia de Santos</b>	<b>13</b>
<b>Figura 3: Organograma Jurídico da INP</b>	<b>62</b>

## GRÁFICOS

<b>Gráfico 1: Matriz Energética Mundial em 2030</b>	<b>16</b>
<b>Gráfico 2: Matriz Energética Brasileira em 2005</b>	<b>17</b>
<b>Gráfico 3: Produção Mundial de Petróleo em 2008</b>	<b>17</b>
<b>Gráfico 4: Consumo Mundial de Petróleo em 2008</b>	<b>18</b>
<b>Gráfico 5: Preço Médio Anual (US\$/barril)</b>	<b>20</b>
<b>Gráfico 6: Dívida Interna do Gov. Federal Líquida</b>	<b>58</b>

## TABELAS

<b>Tabela 1: Composição dos consórcios na área do Cluster</b>	<b>15</b>
<b>Tabela 2: Sistemas Regulatórios Existentes</b>	<b>23</b>
<b>Tabela 3: Mudança de Paradigma na INP</b>	<b>25</b>
<b>Tabela 4: Propostas e Críticas</b>	<b>32</b>
<b>Tabela 5: Reservas Internacionais em 2008</b>	<b>59</b>

# Introdução

Em dezembro de 2007 o Governo Federal excluiu da nona rodada de licitações de campos petrolíferos da ANP (Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis), áreas pertencentes a planície petrolífera do Pré-Sal, ao mesmo tempo em que foram divulgadas as novas descobertas. O fato motivador de o Governo Federal ter interferido no mercado petrolífero e interrompido o processo de concessão foi para a construção de um novo modelo jurídico para o setor.

A indústria nacional do petróleo foi fruto de políticas industriais do período Vargas e os sucessivos governos. Sendo um setor com grande importância para a economia o Estado Nacional sempre se fez presente. Quando não se supunha a capacidade brasileira de explorar o seu próprio petróleo, ou até mesmo, questionamentos quanto a sua existência, foi o Governo por meio de sua estatal petrolífera que fez a iniciativa empreendedora de localizar e produzir nacionalmente o petróleo. O crescimento da Petrobras e sua importância para a economia são êxitos obtidos durante os cinquenta anos de história.

A política energética brasileira sempre teve uma ótica de manter o monopólio da Petrobras, porém durante a década de 90 inovações foram feitas a fim de dinamizar o setor. O grande marco ocorrido no período foi a quebra do monopólio e a permissão de entrada de novas empresas no mercado para explorar o petróleo em águas nacionais, por meio dos contratos de concessão estatal.

Durante a fase de estabelecimento dos contratos de concessão dos poços o Brasil teve uma grande evolução em sua produção diária de barris de petróleo sem a perda de espaço de sua Estatal Petrolífera. Entretanto, as variáveis do mercado, preço médio do barril, volume de reservas da época são bem diferentes das existentes com o Pré-Sal.

O Pré-Sal com o grande volume capaz de ser explorado e com a manutenção do preço médio do barril dá ao Brasil grandes possibilidades de usar esta renda em favorecimento ao seu desenvolvimento e seus indicadores socioeconômicos.

O presente trabalho analisa as discussões e propostas criadas para o Novo Marco Regulatório do Pré-Sal enviado ao legislativo Federal. Com as propostas o Governo deverá dar uma estrutura mais similar às mesmas diretrizes criadas nos anos 50, quando foi criada a Petrobras.

O primeiro capítulo apresenta as propostas a favor e contrárias para o Novo Marco Regulatório e introduz as discussões econômicas em torno da nova organização do setor. O

segundo capítulo irá analisar a atual discussão, que é a intervenção ou não do Estado brasileiro no setor petrolífero. O capítulo faz uma comparação entre a teoria intervencionista e a de livre mercado, fazendo uma analogia com a forma como o Estado Brasileiro atua e atuou no mercado petrolífero. O terceiro e último capítulo é uma argumentação em favorecimento ao Estado interventor e o sistema de partilha de produção em detrimento ao de concessão, tendo em vista a mudança de padrões que a indústria brasileira do petróleo terá com o Pré-Sal em produção.

Como materiais complementares existem três anexos: o Anexo I apresenta a mudança nas leis ocorridas desde a criação da Petrobras e a política energética do setor petrolífero de 1953 a 1997; Anexo II explica os termos econômicos Rendas Petrolíferas, Fundo Social e Doença Holandesa e por último o Anexo III apresenta o um projeto de lei com a proposta de estatização do setor, defendida por entidades sindicais.

## **1. O NOVO MARCO REGULATÓRIO DO PRÉ-SAL**

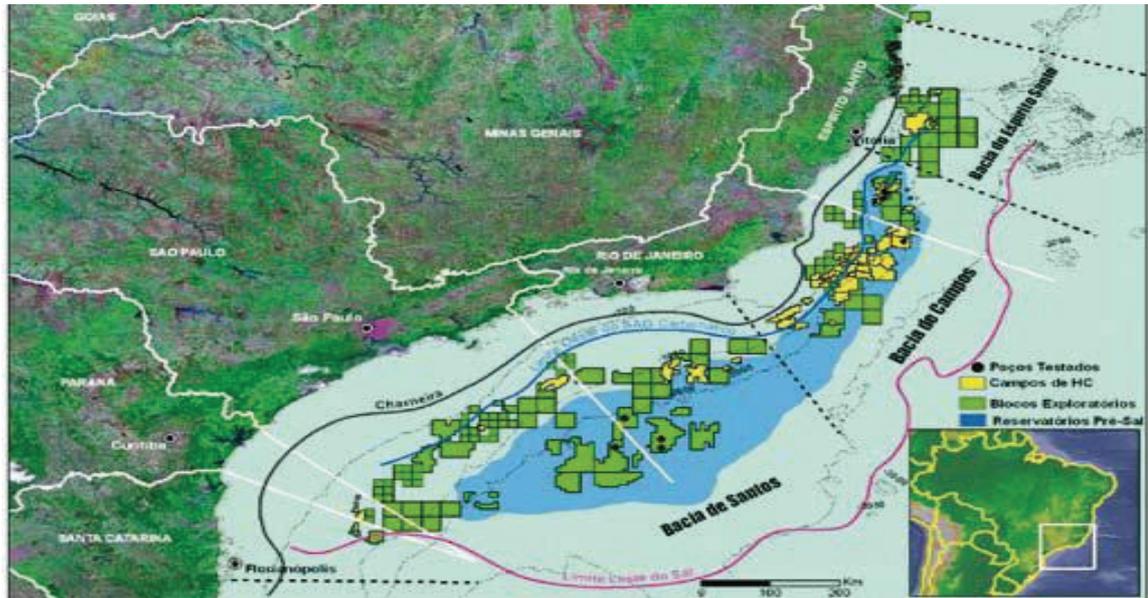
O presente capítulo tem como objetivo apresentar as atuais discussões e argumentos sobre o Novo Marco Regulatório do Pré-Sal. Marco Regulatório é o conjunto de leis, normas e diretrizes que regulam o funcionamento de um mercado. Este conjunto de leis visa construir um bom ambiente jurídico para garantir a oferta de serviços e a viabilidade econômica dos empreendimentos. Para que seja implementada uma nova regulamentação da indústria petrolífera é necessário que sejam criadas leis que, no caso brasileiro, devem passar pelo legislativo Federal. Os Projetos de Leis e argumentos governamentais, favoráveis a mudança no atual regime jurídico, serão apresentados no item 1.2. No item seguinte 1.3, serão expostos as críticas da oposição quanto ao projeto apresentado no item 1.1. No item 1.1 são definidos os dados técnicos da planície do Pré-Sal, características do óleo a ser explorado e panorama internacional para o setor petrolífero. A razão para as especificações técnicas será dar maior embasamento as atuais discussões.

### **1.1 Dados do Pré-Sal e Panorama da Indústria Mundial**

A Figura 1 mostra a área onde podem estar localizados os grandes reservatórios da província petrolífera do Pré-Sal e os blocos exploratórios já concedidos, os campos de petróleo e gás em produção na camada Pós-Sal, os poços perfurados e os poços testados. A Petrobras já perfurou dezesseis poços exploratórios no Pré-Sal e todos eles indicaram a presença de óleo. No Campo de Jubarte, localizado na área no norte da Bacia de Campos, a Petrobras iniciou, em setembro de 2008, um teste de longa duração, que está produzindo 15 mil barris por dia a partir de um reservatório localizado abaixo das camadas de sal.

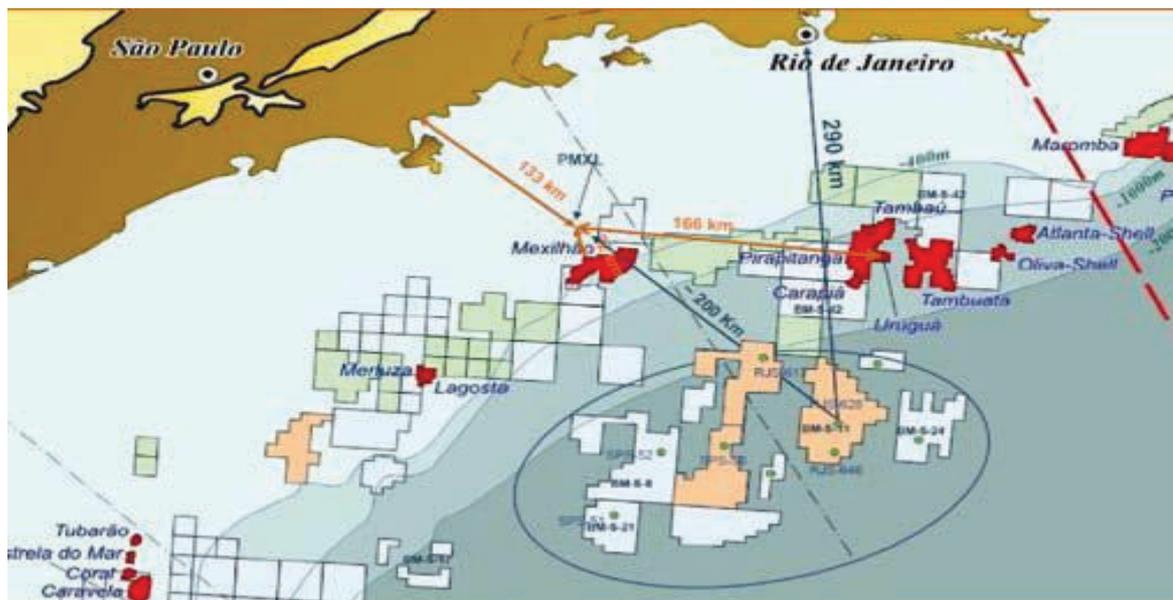
As reservas de petróleo encontradas na camada Pré-Sal do litoral brasileiro estão dentro da área marítima considerada zona econômica exclusiva do Brasil.

Figura 1: Desenho esquemático da província petrolífera do Pré-Sal



Fonte: Formigli, 2008

Figura 2: Detalhamento da área do Cluster na Bacia de Santos



Fonte: Nepomuceno, 2008

Segundo a Petrobras, uma área chamada de *Cluster*<sup>1</sup>, indicada na Figura 2, deve apresentar grandes volumes de petróleo recuperável<sup>2</sup>. A Figura 2 detalha os blocos já

<sup>1</sup> O conjunto de reservatórios sob as camadas de sal em bacias sedimentares brasileiras.

<sup>2</sup> É importante ressaltar que nem todo óleo dos reservatórios existentes na natureza pode ser extraído. Existem restrições técnicas que atualmente limitam a produção do óleo existente nos reservatórios a cerca de 30% a 40% do seu volume total. O que é feito para recuperar o poço é injetar água, gás ou produtos químicos para que a pressão interna seja maior que a externa e assim, que o óleo suba.

concedidos e os oito poços perfurados na área do *Cluster* os blocos que foram retirados da Nona Rodada de Licitações, conforme Resolução N.º 6, de 8 de novembro de 2007, da ANP.

A Petrobras é a empresa operadora de todos os blocos exploratórios da área do *Cluster* mostrada na Figura 2, à exceção do Bloco BM-S-22, em uma área chamada de Azulão, cuja operadora é a Exxon Mobil. A Petrobras estima que Tupi tenha um volume de óleo recuperável de 5 a 8 bilhões de barris de petróleo equivalente. No prospecto de Iara, o volume de óleo recuperável seria de 3 a 5 bilhões de barris equivalentes de petróleo. Tanto Tupi como Iara estão localizados no Bloco BM-S-11.

Outro importante Bloco é o BM-S-52, onde a BG (BG Group)<sup>3</sup> divulgou a descoberta no Pré-Sal em uma área denominada Corcovado. Registre-se que essa área está fora da área mostrada na Figura 1. Conclui-se então, que a área do Pré-Sal concebida pela Petrobras carece de maior precisão. Esse fato permite imaginar que a área do Pré-Sal pode ser maior que a área mostrada na Figura 1, afirmação que é geologicamente cabível, uma vez que o petróleo do Pré-Sal é originado de movimentos de separação e formação dos continentes, fenômeno de mais de 122 milhões de anos. Este mesmo fenômeno geológico que foi responsável pela formação de todo o litoral da América do Sul e costa Africana. O Governo usa esse argumento para defender a implementação de sistema de partilha em áreas já concedidas na planície do Pré-Sal ou Pós-Sal. Considerando que de toda a área da nova planície 28% já está licitado, a Tabela 1 mostra a composição acionária dos vencedores da licitação dos blocos do *Cluster*. (EIXOS DO DESENVOLVIMENTO, IPEA, p.22-25)

---

<sup>3</sup> <[www.bg-group.com](http://www.bg-group.com)>

**Tabela 1: Composição dos consórcios na área do *Cluster***

<b>BLOCO</b>	<b>NOME ANP</b>	<b>PARCERIAS</b>
BM-S-8	Bem-te-vi	BR (66%), SHELL (20%), PETROGAL (14%)
BM-S-9	Carioca	BR (45%), BG (30%), REPSOL (25%)
BM-S-10	Parati	BR (65%), BG (25%), PARTEX (10%)
BM-S-11	Tupi e Iara	BR (65%), BG (25%), PETROGAL (10%)
BM-S-17		BR (100%)
BM-S-21	Caramba	BR (80%), PETROGAL (20%)
BM-S-22		ESSO (40%), AMERADA (40%), BR (20%)
BM-S-24	Júpiter	BR (80%), PETROGAL (20%)
BM-S-42		BR (100%)
BM-S-40		BR (60%), BG (20%), REPSOL (20%)
BM-S-42	Corcovado	BR (60%), BG (40%)

Fonte: Formigli, 2008

A área do *Cluster* é onde se encontra as maiores reservas anunciadas do Pré-Sal brasileiro. A Petrobras é a empresa com a maior participação nas atividades. Relacionando o volume e a possibilidade de ser extraído com a importância estratégica para a Nação, foi uma tomada de decisão assertiva a retirada dos blocos da Nona Rodada de Licitações da ANP até que uma nova legislação mais condizente com os recursos seja elaborada. (EIXOS DO DESENVOLVIMENTO, 2009, p.22-25)

### 1.1.1 Qualidade do Óleo e Comercialidade

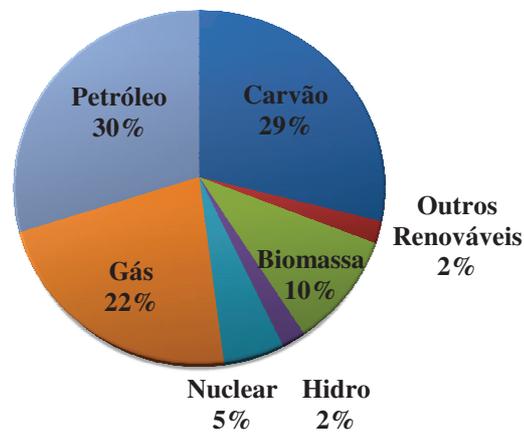
Existem cerca de 200 tipos de óleo cru, agrupados em faixas de qualidades diferentes, em função do grau API <sup>4</sup> do petróleo encontrado nas distintas jazidas: leves, médios, pesados e extra pesados. Petróleos com grau de API superior a 30° são considerados leves, isto é, permitem a produção de derivados mais leves e nobres como a gasolina, o diesel, a nafta e o gás liquefeito do petróleo (GLP). Segundo a Petrobras o petróleo do Pré-Sal tem densidade superior a 28° API, sendo que a maior parte do óleo encontrado possui grau API maior que 31°, sendo classificado petróleo leve. A empresa também identificou que este óleo tem baixo teor de substâncias poluentes como enxofre e nitrogênio, normalmente encontrados em grande quantidade no petróleo pesado do Pós-Sal. (PINTO JUNIOR, Helder Queiroz, 2007, p.107).

<sup>4</sup> Sigla referente ao American Petroleum Institute, que estabelece as especificidades físico-químicas que determinam a qualidade do petróleo.

Com essas características químicas o petróleo do Pré-Sal é altamente comerciável com possibilidades técnicas de maior ganho de valor se for refinado e transformado em derivados antes de serem comercializados nos mercados internos ou externos. Este ponto é vital para a viabilidade técnica econômica dos empreendimentos que circunda toda a indústria petrolífera e fornecedora que será montada em torno da Petrobras e empresas participantes dos consórcios.

### 1.1.2 Panorama Energético Nacional e Internacional para o Petróleo

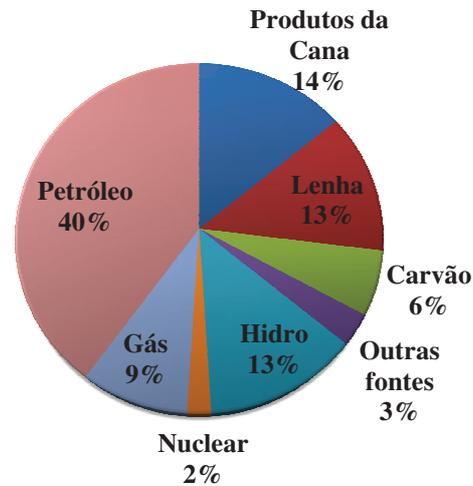
**Gráfico 1: Matriz Energética Mundial em 2030**



Fonte: AIE - Agência Internacional de Energia

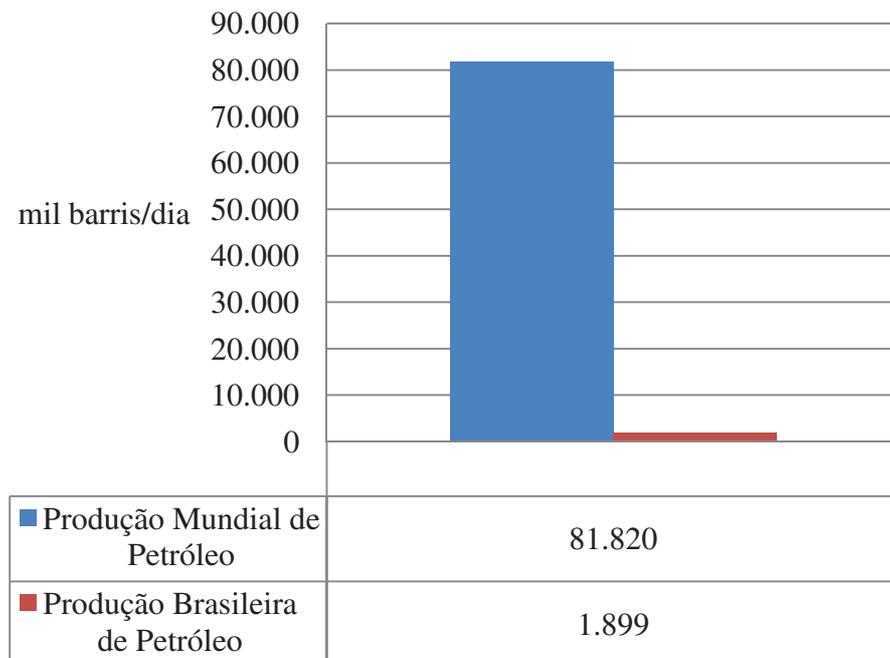
Tendo como perspectivas a previsão da AIE - Agência Internacional de Energia, para Matriz Energética Global em 2030, Gráfico 1, o petróleo continuará grande componente para o mundo. Mostra que, mesmo com o surgimento de novas tecnologias, a grande diversidade de derivados petrolíferos não terá substitutos perfeitos<sup>5</sup> em curto prazo. Mostra novamente a importância estratégica e a grande oportunidade que os recursos naturais dão ao Brasil. Atualmente, o petróleo, o gás natural e o carvão representam 87% da energia consumida no mundo, sendo considerados os “vilões” em matéria de emissão de poluentes e catalizadores do aquecimento global. Além da possível exploração comercial das jazidas do Pré-Sal no futuro, considerando que o petróleo continuará a ser grande componente na matriz energética, sua importância também é elevada para a atual demanda brasileira de energia.

<sup>5</sup> Bem substituto é um bem que possa ser consumido em substituição a outro.

**Gráfico 2: Matriz Energética Brasileira em 2005**

Fonte: Economia da Energia 2005

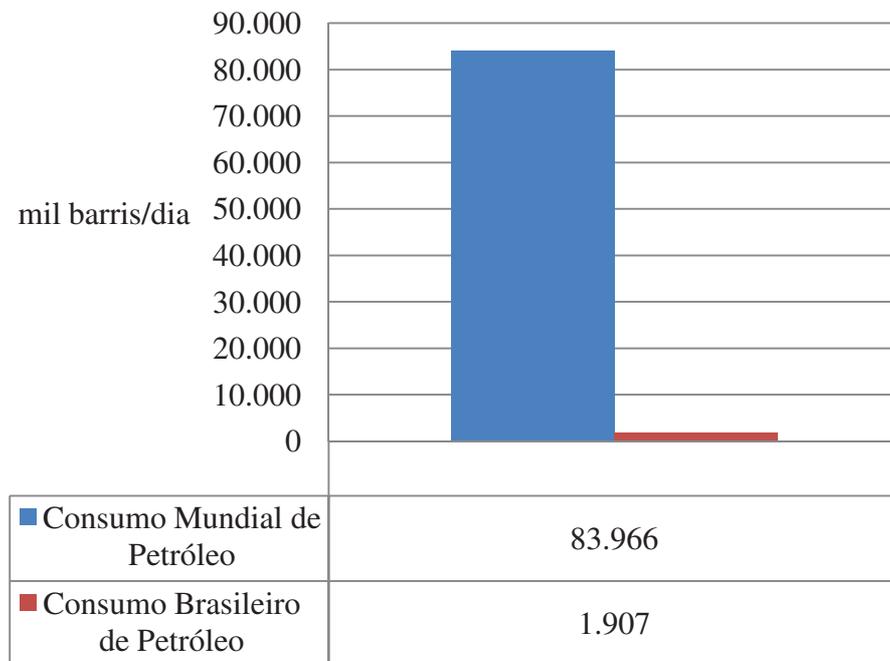
No Gráfico 2 apresenta dados brasileiros do ano de 2005, e mostra que, a economia brasileira necessita do petróleo do Pré-Sal para a sua manutenção futura. O Brasil dispõe de uma matriz energética considerada mais limpa, utilizando 55% de combustíveis de origem fósseis. Isto decorre da presença, maior do que a média mundial (Gráfico 1), da energia hidráulica e da biomassa como fontes de energia primária.

**Gráfico 3: Produção Mundial de Petróleo em 2008**

Fonte: Elaboração própria com dados do Anuário Estatístico Brasileiro do Petróleo, ANP, 2009.

A produção mundial e brasileira de petróleo pode ser observada no Gráfico 3. A indústria mundial é capaz de produzir mais de 80 milhões de barris por dia, porém a participação brasileira no setor é de apenas 2,3%.

**Gráfico 4: Consumo Mundial de Petróleo em 2008**



Fonte: Elaboração própria com dados do Anuário Estatístico Brasileiro do Petróleo, ANP, 2009.

No Gráfico 4 são apresentados os dados do consumo mundial e brasileiro de petróleo. É visto que o consumo nacional beira os 2 milhões de barris ao dia e a auto suficiência de produção praticamente atingida.

## 1.2 Projetos de Leis

No Congresso Nacional existem quatro Projetos de Leis (PL) que englobam o Novo Marco Regulatório do Pré-Sal. O Governo enviou à Câmara de Deputados os projetos, que possuem fins de: alterar a Lei do Petróleo de 1997, assunto abordado no item 1.1.1; possibilitar a cessão onerosa, que define a capitalização da Petrobras, explicado no item 1.1.2; criar a estatal administradora dos contratos de partilha, a Petro-Sal, referente ao item 1.1.3; criar o Fundo Nacional Social, item 1.1.4.

A descoberta das imensas jazidas petrolíferas do Pré-Sal, fez com que o Conselho Nacional de Políticas Energéticas (CNPE), sugerisse ao executivo Federal mudanças nos

dispositivos da Lei N° 9.478, de 6 de agosto de 1997, a chamada Lei do Petróleo <sup>6</sup>. É função do conselho, quando necessário, propor mudanças na organização e estratégias da política energética nacional.

### **1.2.1 O Estado Dono da Riqueza (PL 5938-2009)**

Depois do anúncio das descobertas no ano de 2007 o Governo emitiu uma resolução que determinou a exclusão da Nona Rodada de Licitações da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), interrompendo o sistema de licitações de quarenta e um blocos situados nas Bacias do Espírito Santo, de Campos e de Santos. A exclusão decorreu do fato de os blocos estarem dentro da nova província. A medida tomada pelo Governo é baseada na argumentação de que é preciso um maior controle sobre as riquezas nacionais, respeitando os contratos já assinados, porém criando uma nova legislação própria a fim de atingir o objetivo (TEXTO BASE DO PL N.º 5938-2009).

O atual Marco Regulatório disciplinou a possibilidade de a União contratar as atividades de pesquisa e lavra das jazidas de petróleo e gás natural existentes no território nacional por meio de concessão, a serem desenvolvidas por empresas constituídas sob as leis brasileiras e com sede e administração no País. O referido Marco Legal foi estabelecido quando o País possuía uma produção menor, o barril era cotado em torno de 19 dólares e o risco exploratório era considerado elevado.

A iniciativa do Governo Brasileiro tem em vista o crescimento que a Indústria Nacional Petrolífera (INP) sofrerá com a grande expansão produtiva esperada e inserção no mercado internacional. Os defensores de uma nova regulamentação apontam que o Brasil passará de país que somente visa a autossuficiência energética para exportador de excedente da produção. Porém, para que seja atingido esse estágio, são necessários grandes investimentos em E&P <sup>7</sup> e conjuntura favorável, segundo o CNPE.

De acordo com o PL elaborado pela equipe econômica do Governo Federal é sugerida a mudança nos aspectos legais da indústria petrolífera. O documento base do projeto de lei possui 53 artigos que propõe alterações ou revoga alguns aspectos da Lei do Petróleo de 1997. Comparando com a antiga regulamentação o projeto encaminhado ao congresso muda a posse do petróleo produzido dentro da planície do Pré-Sal, passando a ser, mesmo depois da exploração, posse do Estado Nacional. Os argumentos que o PL apresenta justificando a

---

<sup>6</sup> A Lei do Petróleo de 1997 é o conjunto de normas e preposições jurídicas que regulou o setor petrolífero nacional até a atual proposta de mudança regulamentar. (Anexo I)

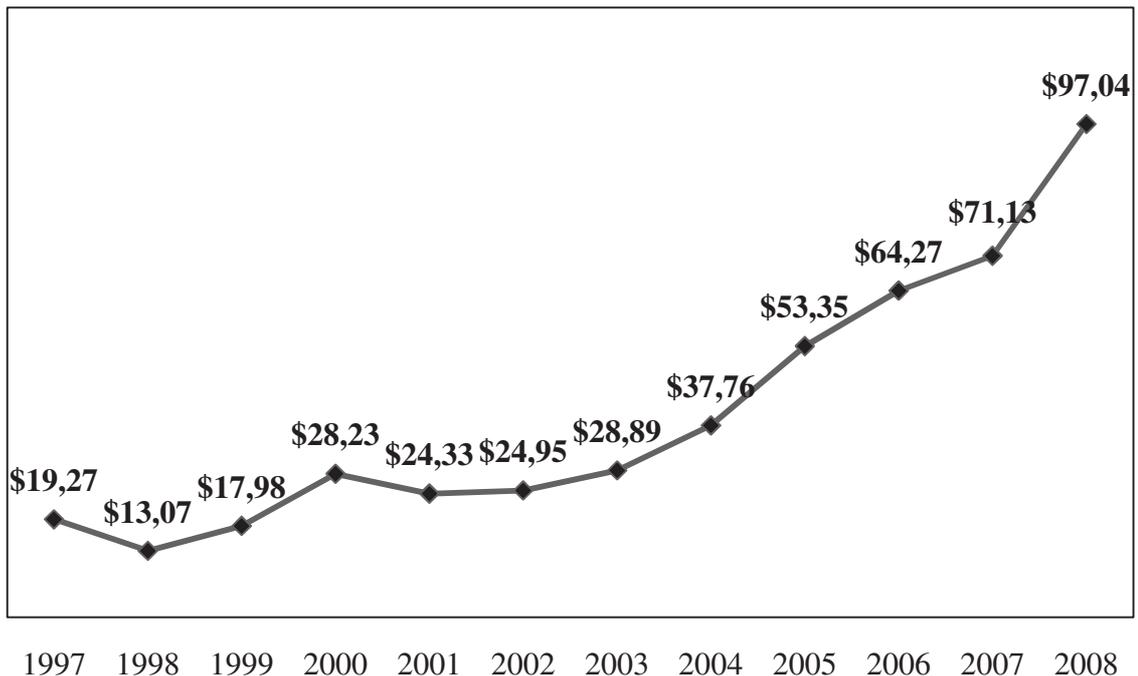
<sup>7</sup> Exploração e produção de petróleo e gás natural.

necessidade de alteração serão expostos nos subitens a seguir, como o aumento histórico do preço do barril (subitem 1.2.1.1), os baixos riscos geológicos do Pré-Sal (subitem 1.2.1.2) e o novo cenário para as reservas nacionais (subitem 1.2.1.3).

#### 1.2.1.1 Comportamento dos Preços

O mercado mundial do petróleo vem apresentando uma trajetória histórica de crescimento dos preços, Gráfico 5. A forte tendência de expansão da oferta aquém da demanda mundial força a elevação dos preços no mercado, explicado pelo crescimento das economias em desenvolvimento. Contudo, o nível maior de preços é também grande incentivador de investimentos na indústria petrolífera, considerando o caso do Pré-Sal, área até então pouco explorada que necessita de investimentos em tecnologias maiores que as operações no Pós-Sal <sup>8</sup>.

**Gráfico 5: Preço Médio Anual (US\$/barril)**



Fonte: Elaboração própria com dados do IPEADATA (Fundo Monetário Internacional, International Financial Statistics)

<sup>8</sup> Na formação do petróleo brasileiro o óleo que se aglomera acima da camada de sal, o Pós-Sal, é local de desenvolvimento de microrganismos que se alimentam das substâncias químicas dissolvidas criando assim o aspecto mais grosso ou pesado dos hidrocarbonetos.

No Gráfico 5 fica explícito o crescimento do valor médio do barril do petróleo em dez anos no mercado mundial. De acordo com este gráfico que contém dados extraídos do IPEADATA, os formuladores das propostas levadas ao Governo argumentam que é preciso criar um novo Marco Regulatório para o setor, uma vez que os ganhos das rendas petrolíferas aumentaram. Baseados nestes dados eles alegam que é necessário que sejam feitas leis que garantam um maior ganho possível do Estado oriundo da exploração do petróleo (TEXTO BASE DO PL N.º 5938-2009).

#### 1.2.1.2 Riscos Geológicos no Pré-Sal

Um dos argumentos a favor ao Novo Marco Regulatório é a mudança nas características de riscos exploratórios que o Brasil apresenta para os investimentos públicos e privados. A província do Pré-Sal apresenta características geológicas distintas das outras áreas de exploração já estabelecidas na costa brasileira. As principais diferenças entre o Pré-Sal e o Pós-Sal são o grande volume de reservas que a província do Pré-Sal apresenta em relação aos poços já em exploração, a qualidade no óleo extraído e a grande distância em que esse petróleo está armazenado. O petróleo é classificado de acordo com suas características químicas, mas para o mercado é comum definir de duas formas: existe o petróleo do tipo leve e tipo pesado. O petróleo do tipo leve, encontrado no Pré-Sal, possui um valor comercial maior, pois apresenta dificuldade de refino menor em relação ao óleo extraído pelas concessionárias nos outros poços já leiloados, ou poços no Pós-Sal. O Governo estabelece no PL que as informações já obtidas do Pré-Sal esclarecem que seu risco exploratório é menor, sabe-se que sendo uma área em que se difere das em operação, isto cria a necessidade de mudança na regulamentação. Como citado pelo Prof. Ronaldo Bicalho (2009), que não afirma que os riscos são conhecidos, mas concorda com o PL do Governo sobre a necessidade de mudança no modo de exploração do petróleo brasileiro.

*“Apesar das informações serem ainda incompletas com relação ao conhecimento geológico atual da área do Pré-Sal, está claro que o risco geológico desta área é totalmente diferente do risco presente nas áreas licitadas até então. Neste contexto, é razoável questionar se a estratégia mais adequada para o Estado brasileiro é manter o regime regulatório e fiscal inalterados para este polo da área do Pré-Sal.” (RONALDO BICALHO, 2009, p.52)*

Então, com a qualidade superior do óleo do Pré-Sal, sua capacidade comercial é maior que a do óleo já em operação, mostrando o custo de oportunidade que o Brasil detém com as riquezas nos poços ultraprofundos. No PL os formuladores da política energética afirmam que

esta é a diferença entre o atual Marco Regulatório e o novo que se pretende elaborar. Para eles a indústria brasileira sofrerá uma mudança de paradigma necessitando a passagem do modo de concessão estatal para o de partilha de produção.

#### 1.2.1.3 Da Concessão à Partilha

Na Indústria Mundial do Petróleo (IMP) existem dois tipos de sistemas regulatórios mais utilizados: sistema de concessão estatal e contrato de partilha de produção, A principal diferença entre o sistema regulatório de concessões e o sistema de partilha de produção diz respeito ao direito da propriedade do óleo após a sua extração (RONALDO BICALHO, 2009, p.31).

A Tabela 2 apresenta os modelos mais utilizados na indústria mundial do petróleo, suas características principais e países onde são adotados.

**Tabela 2: Sistemas Regulatórios Existentes**

Modelo	Características
Sistema de Concessão	Empresas petrolíferas de capital público ou privado adquirem, nos leilões de concessão dos poços petrolíferos, licença do Estado que lhes dão o direito de explorar o petróleo por sua conta e risco. Todo o óleo extraído é de propriedade das empresas, mas elas são obrigadas a pagar impostos e royalties. Exemplos: EUA e Brasil (atual legislação).
Modelo Norueguês	A Noruega possui uma estatal, a Petoro, que se associa a grupos de capital aberto nacional ou estrangeiro para investir na exploração. A Petoro não opera os poços. Ajuda a financiar e fica com uma parcela dos lucros. Os dividendos são depositados em um fundo soberano. A estatal de capital misto Statoil participa do mercado nas mesmas condições das outras empresas. Exemplos: Noruega.
Estatal Puro	A Estatal petrolífera tem o monopólio de exploração e arcam sozinhas com custo e risco. Eventualmente, empresas privadas são contratadas para prestar serviços específicos, mas não são donas do produto. Exemplo: Venezuela, Arábia Saudita, Brasil (antes da quebra do monopólio da Petrobras em 1997).
Contrato de Partilha de Produção.	A empresa estatal se associa a companhias privadas para cuidar da prospecção. É o investidor privado que geralmente assume o risco, e como remuneração, em caso de sucesso, ele recebe uma partilha do produto obtido. Neste sistema o óleo produzido mesmo depois de extraído pertence ao Estado Nacional. Exemplo: Angola.
Sistema Misto	Combina o modelo de concessão com o de partilha. O Brasil caminha nesse sentido ao estudar a adoção de um sistema próximo ao sistema Norueguês para reservas do Pré-Sal e a manutenção das Concessões nas demais áreas. Exemplo: Rússia.

Fonte: Elaboração própria com base ESTUDOS E PESQUISAS Nº 298, VEJA ED. 2074.

A Tabela 2 apresenta os modelos adotados na IMP dando ênfase ao de concessão e partilha de produção. Uma explicação mais detalhada será dada no segundo capítulo do trabalho.

No modelo de concessão o concessionário exerce, por sua conta e risco, as atividades de exploração, adquirindo, após a extração, a propriedade de todo o óleo extraído. Em contrapartida, paga ao poder concedente, bônus de assinatura, royalties e participações especiais, cujos valores são estabelecidos de acordo com o volume de produção e cláusulas contratuais.

Para os defensores da maior intervenção estatal, esse modelo atual de concessão, em que cabe ao concessionário a totalidade do risco e dos rendimentos obtidos com a exploração, mostra-se incompatível com a natureza da área do Pré-Sal. Os reservatórios abaixo de uma extensa camada de sal vão do litoral do Espírito Santo até o litoral de Santa Catarina, área estimada de 149 mil km<sup>2</sup>, com aproximadamente 800 km de extensão e, em algumas áreas, 200 km de largura, sob lâmina d'água de 800 a 3000 metros de profundidade e soterramento de 3 a 4 mil metros (RONALDO BICALHO, 2009, p.30).

O projeto governamental defende o modelo de partilha de produção para INP, sistema no qual a posse do óleo será da União e as empresas envolvidas nas operações serão parceiras da união na celebração dos contratos. A partilha de produção é aplicada em países com grandes reservas petrolíferas que visam a maior participação nacional nos ganhos das receitas petrolíferas.

Como citado no texto do Prof. Ronaldo Bicalho (2009), o sistema de partilha de produção é adotado em países que possuem grandes reservas, a nova realidade brasileira segundo o CNPE.

*“Os contratos de partilha de produção constituem o regime regulatório dominante em lugares onde se têm um grande volume de petróleo, sendo adotados, por exemplo, nos seguintes países: Angola, Colômbia, Equador, Líbia, Moçambique, Nigéria, China e Malásia. Em termos operacionais, por este sistema, o Estado entra como parceiro e investidor com empresas privadas e remuneram essas empresas com um percentual pré-determinado da produção. Por este sistema de partilha de produção, o Estado possui então maior controle sobre a produção e exportação de petróleo, o que possibilita, portanto, um grau de interferência maior do Governo como, por exemplo, na determinação do ritmo de exploração dos novos campos.” (RONALDO BICALHO, 2009, p.32)*

No texto do PL 5938-2009 propõe o estabelecimento do sistema de partilha de produção para a nova província petrolífera do Pré-Sal, como também, a possibilidade de implementação para áreas fora dela. Os formuladores governamentais argumentam que as estimativas quanto ao tamanho da planície e volume das reservas podem aumentar ao decorrer de estudos geológicos mais precisos no futuro. Então, o Governo Federal possui um mecanismo jurídico, por meio do CNPE, de determinar áreas fora da atual província do Pré-

Sal como estratégicas. E assim implementar o sistema de partilha de produção para o petróleo e gás natural originários dessas áreas. Ou seja, o Governo Federal possui uma condição legal de, em poços já leiloados ou em produção, estabelecer a partilha de produção em troca a de concessão estatal. Segundo o texto do PL é dever do concessionário informar ao poder governamental mudanças nas perspectivas produtivas, advindas de maiores estudos geológicos do volume de óleo dos poços. Para que, se a área for considerada estratégica o contrato de concessão não será respeitado e a partilha de produção passará a vigorar.

Na Tabela 3 é exposta a mudança que a INP sofreu com as descobertas do Pré-Sal e o crescimento que obteve após 10 anos da Lei do Petróleo de 1997. A tabela faz parte do material do Seminário sobre o Pré-Sal realizado pela Petrobras. Segundo os formuladores do Governo, o primeiro e principal ponto é o grande salto que o Brasil dará em suas reservas, ou seja, é um novo ambiente e necessário um novo modelo de exploração.

**Tabela 3: Mudança de Paradigma na INP**

1997 <b>País</b>	2009 <b>País</b>
Blocos exploratórios de baixa rentabilidade e risco elevado Importador de Petróleo Escassez de recursos para investimentos  <b>Petrobras</b>	Descoberta de uma das maiores províncias petrolíferas do mundo Parque industrial diversificado Perspectiva de aumento da capacidade de exportação  <b>Petrobras</b>
Insuficiência de capital para realizar investimentos Dificuldade de captação externa Elevados custos de capital <b>Preço do Petróleo</b>	Elevada capacidade tecnológica Maior capacidade de captação de recursos Robusta carteira de investimento <b>Preço do Petróleo</b>
US\$ 19/barril	Preço oscilando em torno de US\$ 90/barril
LEI N.º 9478/97	<b>NOVO MARCO REGULATÓRIO</b>

Fonte: A Petrobras e o Desenvolvimento Nacional Pré-Sal e áreas estratégicas - Novo Marco Regulatório do Petróleo Uma história de 122 milhões de anos – Petrobras 2010.

Segundo os formuladores dos PL, esta transformação de país importador para exportador necessita de uma legislação específica para a nova indústria que virá. Em se tratando de País, o Brasil não se compara com nenhum grande país exportador de petróleo por já ter feito o seu processo de industrialização, mas isso não diminui a importância que o setor deve ser tratado pelo Estado, nem a necessidade do controle do Estado no segmento. Porém existe a necessidade de desenvolvimento tecnológico científico, educacional e principalmente

o social que serão os grandes objetivos das rendas petrolíferas. Não é interessante que o Brasil torne-se um país dependente de sua indústria petrolífera e que ela não atinga de forma negativa as outras atividades nacionais, mas sim, que seja utilizado de forma melhor aplicável os recursos oriundos da atividade de exploração do recurso natural (TEXTO BASE DO PL N.º 5938-2009).

A mudança que o Novo Marco Regulatório implicará ao país é criticada por grupos que a consideram uma medida “estatizante”, contribuindo para o aumento da participação do Estado na economia e prejudicando a ação da iniciativa privada. Assim, o PL e a discussão por ele aberta, propõe que a INP passe de sistema de concessão para o partilha de produção, com o aumento da participação estatal no setor, segundo os críticos. A forma de intervenção do estado no setor será por meio de suas instituições, agências e empresas estatais, como proposto nos projetos 5941-2009 e 5939-2009.

### **1.2.2 A Petrobras Estatal (PL 5941-2009)**

Com o segundo projeto de lei encaminhado ao legislativo, o executivo Federal pretende fazer uma capitalização em sua estatal petrolífera. O objetivo é aumentar a participação nacional no quadro societário da empresa, argumentando, por assim, que o país necessita controlar mais o setor nacional do petróleo. No texto base do projeto, o que ocorrerá será a capitalização de uma empresa de economia mista, com ações negociadas até mesmo no mercado de Nova York. A capitalização será feita com o direito dado a Petrobras de ser única exploradora de poços definidos pelo Governo no limite de 5 bilhões de barris, sendo estabelecido um contrato entre a União e a empresa. Para honrar a contrapartida da cessão efetuada pela União é conferida à Petrobras a possibilidade de pagar em desembolso financeiro ou com a compra de títulos públicos da dívida mobiliária Federal (TEXTO BASE DO PL N.º 5941-2009).

O texto do segundo PL também possui uma orientação de fortalecimento nacional no setor do petróleo, que com a implementação do sistema de partilha a INP adquirirá aspectos das outras indústrias de grandes países exportadores de petróleo que possuem grandes empresas estatais.

### **1.2.3 Uma Nova Empresa Estatal (PL 5939-2009)**

A nova empresa estatal denominada Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. (Petro-Sal), ligada ao Ministério de Minas e Energia (MME) tem por objetivo administrar os contratos de partilha de produção celebrados entre o MME e as

empresas participantes, além de gerir os recursos dos hidrocarbonetos. A empresa não possui função operacional de exploração nos campos, apenas de representar os interesses da nação nos contratos de partilha de produção. Como todos os custos são recuperados pelo contratante no sistema de partilha é necessário segundo proposta do Governo o monitoramento permanente das atividades, de forma que a eficiência esteja presente em todas as etapas e que seja maximizada a parte excedente em óleo direcionada ao Estado (TEXTO BASE DO PL N.º 5938-2009).

A empresa estatal participa junto com a Petrobras e a empresa vencedora da licitação de um comitê operacional do poço licitado. A participação mínima da Petrobras será de 30% do consórcio, definida pelo CNPE, além de ser a única operadora do Pré-Sal. Os consórcios serão administrados pelo comitê operacional, que possuirá membros indicados pelos membros participantes. A atuação da Petro-Sal será apenas a nível deste comitê, que irá definir planos de exploração a ser submetido à ANP, definir plano de avaliação de descoberta, declaração de comercialidade de jazida descoberta, definir programas anuais de trabalho e de produção, analisar e aprovar orçamentos, supervisionar as operações e aprovar a contabilização dos custos, visando à redução dos custos operacionais e maior ganho em óleo para a União (TEXTO BASE DO PL N.º 5938-2009).

No texto do projeto é citada juntamente com a proposta de criação da nova empresa estatal, a necessidade do Governo controlar e fiscalizar as rendas petrolíferas obtidas com o Pré-Sal, e de que, com o montante de recursos esperados é necessário estabelecer um único órgão responsável para o respectivo fim de destinação das rendas petrolíferas. Este fim será o Fundo Social.

#### **1.2.4 O Fundo Social (PL 5940-2009)**

O quarto PL elaborado pelo CNPE dá para o direcionamento da renda petrolífera maior importância em relação ao Marco Regulatório de 1997. O projeto criará o Fundo Social (FS), ligado a presidência da república, com a finalidade de constituir fonte regular de recursos para a realização de projetos e programas nas áreas de combate à pobreza e de desenvolvimento da educação, cultura, ciência e tecnologia e da sustentabilidade ambiental. O fundo terá por objetivo criar uma renda nacional de longo prazo utilizando os recursos da União oriundos do Pré-Sal. Esses recursos poderão ser aplicados no mercado financeiro nacional e internacional, seguindo uma política de investimentos a ser definida, para assim, assegurar e oferecer fonte regular de recursos para o desenvolvimento social, segundo os elaboradores do Governo (TEXTO BASE DO PL N.º 5940-2009).

Estes são os quatro PL elaborados pelo Governo que compõe a proposta para o Novo Marco Regulatório do Pré-Sal. Os assuntos abordados e sugeridos pelo executivo nacional vão desde a exploração do petróleo em águas profundas até a destinação dos recursos financeiros advindos da comercialização. Deste modo, o envio ao legislativo gerou o debate em torno do novo ordenamento jurídico para a indústria do petróleo, no item seguinte serão apresentados as críticas feitas aos PL.

### 1.3 Críticas a Proposta Governamental

As questões levantadas com as propostas do Governo encontraram resistência na oposição política, alguns setores da imprensa, sociedade e do Instituto Brasileiro de Petróleo, Gás e Biocombustíveis (IBP) <sup>9</sup>. Dentro das quatro propostas do Palácio do Planalto, os pontos com mais destaque e criticados são: o argumento de baixo risco exploratório nas áreas do Pré-Sal; a maior apropriação da renda petroleira pelo Estado; mudança no atual modelo de concessão para o de partilha de produção; a propriedade dos hidrocarbonetos produzidos e criação de uma empresa estatal para gerir os contratos.

Representantes do setor privado, assim como partidos da oposição questionam o conceito de “baixo risco” que o Governo aplica ao Pré-sal, para o Governo a prospecção no Pré-Sal é mais propícia ao sucesso do que ao fracasso, em relação as operações no Pós-Sal como citado no PL 5938-2009. O principal argumento do Governo para aumentar sua participação nesse mercado é de que o Pré-sal vai proporcionar um resultado econômico garantido às empresas participantes. Os críticos dizem, no entanto, que não é possível afirmar que o risco de exploração seja baixo.

*“Pode ser que o Governo tenha alguma informação privilegiada. Mas o fato é que risco zero na exploração petrolífera seria um caso único.” (MOUTINHO DOS SANTOS; E, Instituto de Engenharia da Universidade de São Paulo)*

A tese apresentada nos PL do Novo Marco regulatório é rebatida pelos críticos uma vez que, o que foi anunciado pelo Governo foram reservas esperadas de petróleo sem comprovação e especificações técnicas. Sendo assim, para este grupo é questionável a viabilidade econômica do empreendimento e as possibilidades de exploração comercial.

---

<sup>9</sup> O Instituto Brasileiro de Petróleo, Gás e Biocombustíveis - IBP é uma organização privada de fins não econômicos, fundado em 21 de novembro de 1957, que conta hoje com mais de 200 empresas associadas, nacionais e estrangeiras, e tem como foco a promoção do desenvolvimento do setor nacional de petróleo, gás e biocombustíveis. <[www.ibp.org.br](http://www.ibp.org.br)>

Na edição 2034 da revista Veja de 14 de novembro de 2007, na reportagem de Ronaldo Soares, é questionada a viabilidade econômica do Pré-sal. Segundo Ronaldo Soares a Petrobras foi a primeira a atingir 2000 metros de exploração de petróleo na IMP. Ou seja, é a pioneira mundial na prospecção em águas profundas.

*“Existem poucos lugares no mundo em que se consegue extrair petróleo de águas profundas. O Brasil é um deles e, por isso, tem sorte. Como só a Petrobras desenvolveu a competência para extrair desse tipo de reserva, os brasileiros merecem colher os benefícios.” (COLIN J. CAMPBELL, PhD Universidade de Oxford)*

O especialista em indústria do petróleo da universidade inglesa cita a estatal brasileira como detentora da capacidade técnica para exploração em águas profundas. Porém, segundo o texto da reportagem, são necessários grandes volumes financeiros e de tempo para que as reservas esperadas passem a ser reservas provadas, e depois serão necessários novos gastos para que o petróleo seja extraído de forma comercial e custo competitivo. Segundo a revista quando a profundidade de exploração duplica, por exemplo, 2000 para 4000 metros, o custo da operação triplica, necessitando assim de um grande volume de investimentos.

O banco UBS Pactual divulgou um estudo que procura avançar sobre o tamanho dos investimentos e das incertezas que se tem com o Novo Marco Regulatório do Pré-sal. Os analistas do banco basearam seus cálculos em 50 bilhões de barris, quantidade estimada pelo Governo para os poços de Tupi, Júpiter e Pão de Açúcar, que juntos somam 13% de área do Pré-sal. A conclusão do relatório, UBS Pactual Petrobras e Expetro, aponta que para extrair esta quantidade de barris serão necessários 600 bilhões de dólares. Ou seja, uma quantidade de dinheiro o que equivale a 45% do produto interno bruto nacional do Brasil. (Edição 2076, de 3 de setembro de 2008, revista Veja p. 73).

Os defensores da atual regulamentação defendem que o modelo de concessão é capaz de atrair os recursos necessários para que a exploração no Pré-Sal seja estabelecida. E de que a estatização no setor só afugentaria o capital privado, inviabilizando o empreendimento uma vez que o Estado Nacional não dispõe sozinho de recursos suficientes.

O setor privado entende que a Lei atual é transparente e muito bem vista pelo mercado, e que mudá-la pode afastar futuros investidores. Os representantes desse setor argumenta que os contratos de concessão e de partilha da produção são os mais comumente adotados em todo o mundo. Porém, os contratos de concessão são mais adotados entre os países desenvolvidos e contratos de partilha da produção são adotados com mais frequência por países em desenvolvimento econômico.

Para o Senador José Agripino (2010), líder do partido DEM, o sistema de concessão contribuiu fortemente para que o Brasil alcançasse a autossuficiência na produção de petróleo.

*“Saímos de um bilhão de barris por dia para dois bilhões e multiplicamos em muito a produção de gás. Estamos com os Estados Unidos, Canadá e Reino Unido e querem nos levar para a companhia de Líbia, Cazaquistão e Nigéria, regimes não democráticos onde a partilha é praticada. O regime de concessão é o sistema mais democrático.” (SEN. AGRIPINO, Agência Senado, 2010)*

Segundo o IBP, se um dos principais objetivos é o de obter maior participação na renda petroleira, o Governo pode fazê-lo de maneira rápida sem modificações na Lei, através do aumento das participações governamentais. Para tal, basta modificar o Decreto Presidencial 2705/98 e as portarias da ANP associadas. Existem mecanismos com o mesmo fim, como modificação nas regras dos bônus de assinatura dos contratos de concessão.

O IBP considera que o regime de concessões vigente oferece os instrumentos adequados para permitir uma maior apropriação da riqueza do petróleo e do gás a ser extraído dos reservatórios do Pré-sal. O regime de concessões se mostrou adequado para o desenvolvimento do segmento de petróleo e gás no Brasil, como mostram dados da ANP. Desde a abertura do setor a indústria de petróleo cresceu de 2% para 10% de participação no PIB, a produção duplicou e as participações governamentais atingiram mais de R\$ 22 bilhões em 2008 (ESTUDOS E PESQUISAS , 2009, p.5). O instituto apoia a atuação do estado nacional como regulador do setor do petróleo e critica o favorecimento da empresa estatal nacional na nova legislação.

Segundo o texto da reportagem da revista Veja, edição 2034, a descoberta das reservas do Pré-sal veio acompanhada de um travo “um tanto amargo” de regresso a um tempo em que a mão do estado era dominadora na economia. No texto a revista critica a posição do CNPE em retirar da nova rodada de licitações de poços petrolíferos áreas inseridas na província do Pré-sal, alegando que mudanças, ou problemas assim, criam uma expectativa desfavorável dos investidores em relação ao Brasil.

O problema apontado pelo texto dos jornalistas é que a plataforma encampada pelo Governo ressuscita uma política nacionalista ultrapassada. O ponto mais criticado do novo marco regulatório é a ideia de favorecimento a ação estatal, afugentando as empresas privadas da exploração do Pré-sal.

De acordo com o texto com o fim do monopólio da Petrobras no setor de exploração, um direto que era da Estatal desde que ela foi criada, o país passou a adotar um sistema de

concessão pública que foi responsável pela atração de investimentos privados e o aumento da concorrência. Os autores afirmam que sem os quais não teriam alcançado a autossuficiência.

Segundo os autores do texto jornalístico foi o modelo de concessão que tirou o país da dependência energética e possibilitou alcançar as jazidas. A volta do estatismo, com a criação de mais uma estatal, sem que nenhuma racionalidade técnica nem lógica financeira que o sustentem, significa apenas satisfazer a um dogma esquerdizante do atual Governo.

De acordo com o texto do trabalho Os desafios do Pré-sal: Marco Regulatório de autoria de Álvaro Alves Teixeira <sup>10</sup> (2010) a proposta do Governo é a adoção de um modelo misto para o setor. Isso implicaria adotar o contrato de partilha para os blocos do Pré-sal ainda não concedidos nas licitações da ANP, e a manutenção do contrato de concessão para os blocos já concedidos. Para que seja adotado o modelo misto, devem ser consideradas algumas premissas, como:

- A criação de uma empresa 100% estatal para receber a parcela do Governo na partilha da Produção;
- Todos os ativos contratados são de propriedade do Governo;
- Demanda grande estrutura burocrática do órgão regulador (Petro-Sal) para aprovação dos gastos e investimentos propostos pela empresa operadora;
- Não estimula a otimização de custos.

Neste documento o IBP defende que o arcabouço regulatório vigente é reconhecido internacionalmente como um modelo transparente e equilibrado, de comprovado sucesso, que serve de inspiração para muitos países.

---

<sup>10</sup> Secretário Executivo do IBP.

Na Tabela 4 são discriminadas e comparadas resumidamente as críticas e propostas para o Novo Marco Regulatório.

**Tabela 4: Propostas e Críticas**

<b>Propostas do Governo</b>	<b>Críticas a Proposta</b>
A partilha de produção é o modelo mais adequado ao Pré-Sal em vista a mudança no cenário das reservas de petróleo do país.	Não existe necessidade na mudança do modelo de exploração já que foi o de Concessão Estatal que proporcionou ao país sua autossuficiência energética.
O Risco de exploração no Pré-Sal é menor que as atividades do Pós-Sal.	Existem apenas incertezas em relação às reservas. Não há como determinar riscos.
Com o aumento dos preços do petróleo no mercado externo o Estado Nacional deve auferir uma participação maior com a partilha de produção.	Se a intenção é de aumentar a receita governamental basta apenas modificar as alíquotas das tributações já existentes, sem modificar o Marco Regulatório.
É necessária a criação de uma estatal para gerir os custos dos contratos de partilha visando o maior ganho da União.	Medida desnecessária e estatizante, a ANP é capaz de fiscalizar o setor. A atividade de uma estatal no setor não propiciaria a otimização.
Petrobras única operadora no Pré-Sal.	Medida estatizante que fere o princípio da livre concorrência.

Fonte: Elaboração própria segundo os textos dos projetos de leis, IBP e revista Veja.

## 1.4 Considerações Sobre o Capítulo

Em suma, o executivo Federal propõe que seja introduzida no ordenamento jurídico nacional a possibilidade da exploração do petróleo mediante a realização de contratos de partilha de produção. Trata-se de modalidade de contratação na qual o Estado mantém a propriedade do petróleo, assegurando-se ao contratado, para a realização das atividades, parcela dessa produção, deduzidos os custos das atividades realizadas.

Uma modificação que não existe detalhamento técnico no texto encaminhado ao congresso, é como o Governo irá atribuir qual área será definida como área estratégica. A definição de área aponta que para algum poço, já em exploração ou com possibilidades comerciais futuras, o CNPE pode definir em edital de licitação, que área compete a União por possuir características de risco baixo e grande volume (TEXTO BASE DO PL N.º 5938-2009). Os contratos já estabelecidos no Pós-Sal também podem sofrer modificações com esta nova atribuição do CNPE, uma vez que, se o conhecimento geológico da área for aumentado e assim concluir que existe um volume maior que o estabelecido antes em contrato, o concessionário deverá comunicar à União e novo contrato será firmado, porém esta medida pode ser estabelecida unilateralmente por parte do Governo. Este aspecto não condiz com a estabilidade jurídica de contratos, forma de funcionamento amplamente defendida por formuladores do modelo de concessão, de 1997.

Analisando o modelo de partilha de produção em construção no Brasil, nota-se que, não existe no texto da lei definição de porcentagem mínima do excedente em óleo que a União receberá das empresas participantes do contrato de produção. Sendo o excedente de produção a receita líquida do poço para o Governo, a lei falha em construir um arcabouço jurídico mais robusto para aumentar a segurança da União na exploração desta riqueza. Em outros países o modelo de partilha atribui porcentagem mínima do óleo atribuída ao poder concedente (CEZAR LIMA; Paulo, IV Plenária Campanha Nacional do Petróleo, 2009), no caso brasileiro não há esta porcentagem.

O Governo defende que o Novo Marco Regulatório faz-se necessário em um contexto de baixo risco geológico que o Pré-Sal apresenta, no qual são gerados excedentes de rendas significativos de um bem finito que devem ser maximizados pelo Estado e revertidos para a sociedade sob a forma de ações de combate à pobreza e de desenvolvimento da educação, cultura, ciência e tecnologia e da sustentabilidade ambiental. Analisando a legislação em vigor é visto que não há diretrizes para o uso de outras modalidades de contratação além da concessão estatal, portanto, as opções à disposição da União para melhor atendimento ao

interesse público e o direcionamento dessas riquezas para os objetivos do desenvolvimento nacional, será a criação de um Novo Marco Regulatório, de acordo com o CNPE. Assim sendo, a introdução do regime de contratação via partilha de produção traz como vantagem principal maior controle do processo de gestão, desde a exploração até a comercialização, das reservas de petróleo.

A partir dessa constatação, o presente PL ancora-se nos seguintes pilares: aumentar a participação da sociedade nos resultados da exploração de petróleo, de gás e de outros hidrocarbonetos fluidas nas áreas do Pré-Sal e estratégicas; destinar os recursos advindos de tal atividade a setores estruturalmente fundamentais para o desenvolvimento social e econômico e fortalecer o complexo industrial do petróleo e gás do País, preservando os interesses estratégicos nacionais.

Portando, segundo membros do CNPE, para que seja atingido o objetivo proposto é necessária a redefinição do papel do Estado no setor do petróleo.

## 2. PAPEL DO ESTADO NA ECONOMIA

Este capítulo aborda as teorias econômicas sobre o papel do Estado fazendo no final uma comparação com a forma que o Estado Brasileiro atua na indústria do petróleo. O capítulo se divide em três partes: a primeira introduz a função do Estado e suas teorias base, a segunda a formação histórica da INP e a terceira os diferentes regimes jurídicos existentes na IMP acrescentando o debate de qual deve ser o regime adotado por um Estado segundo as características de sua INP.

### 2.1 O Público ou Privado

O objetivo do capítulo é discutir as formas de atuação do Estado na economia e suas consequências para a sociedade, fazendo uma análise da teoria econômica e relacionando com a formação da indústria petrolífera nacional brasileira. Para iniciar a discussão é preciso definir os termos público, privado e Estado. Por público podemos definir como tudo que é destinado, relativo ou pertencente a uma população. O termo privado significa tudo que não é público, relativo a somente um indivíduo ou classe da sociedade. Estado, é uma instituição política, social, econômica e juridicamente organizada, que ocupa um território definido e é dirigida por um Governo.

O debate sobre a intervenção do Estado na economia que envolve o mundo capitalista em toda história da ciência econômica deve ser analisado sob os vários enfoques que cada teoria dá ao tema. Este capítulo trata de sistematizar a teoria econômica apresentando duas linhas divergentes em seus postulados fundamentais, para explicar o crescimento da intervenção do Estado na economia e a própria definição da função do Estado. A primeira, baseada na questão da ineficiência sistêmica, refere-se às falhas de mercado <sup>11</sup> e de possíveis correções de tais falhas mediante a intervenção do Estado. Esta teoria tem como referência a Economia do Bem-Estar. O assunto será abordado no item 2.1.1.

O segundo argumento teórico está inserido na Teoria da Escolha Pública desenvolvida na Escola de Chicago, que será tratada no subitem 2.1.2. A abordagem questiona se o Estado realmente atua visando o interesse público e a eficiência (DWECK, Ruth Helena, 2000, p.12).

---

<sup>11</sup> Concorrência imperfeita, externalidades, informação assimétrica e mercados incompletos, são manifestações das falhas de mercado. Essas falhas podem ser corrigidas por políticas públicas, como legislação ou taxaço.

### 2.1.1 Escola Keynesiana e do Bem-Estar Econômico

Partindo da ideia de que nas modernas economias capitalistas o Estado é atuante no mercado em conjunto com as forças privadas e sempre teve um papel importante na promoção do desenvolvimento, principalmente em economias periféricas, conclui-se que, no caso brasileiro, ele teve papel fundamental na implementação da política de industrialização tardia, promovendo a estrutura legal, infraestrutura, sistema de crédito e chegando a exercer atividades de empresário, com a criação de empresas estatais. Esta concepção defende a supremacia do público sobre o privado, é uma reação nítida ao Estado liberal e, segundo Bobbio (1994, apud DWECK, Ruth Helena, 2000, p.3), refere-se à derrota histórica do Estado mínimo, com a manutenção, pelo menos, do Estado de Direito jurídico. Na prática, esta supremacia se traduz no aumento da intervenção estatal e na regulação do comportamento do mercado. No estágio em que o capitalismo se encontra é difícil considerar uma economia em que o Estado Nacional não tenha nenhuma participação, e estas políticas públicas remetem as mudanças ocorridas durante a terceira década do século XX, que modificaram o papel do estado no âmbito econômico. Como citado por Medici (1991), a situação de grande crise no sistema capitalista mundial, liderado pelos Estados Unidos da América, favoreceu o aparecimento da nova corrente teórica de aumento da intervenção do Estado Nacional no domínio público.

*“Os anos 30 caracterizam-se pelo início de profundas mudanças na natureza e nas funções do Estado. A grande crise de 1929, suas repercussões nas economias centrais, as políticas do "new deal" durante o Governo Roosevelt, nos Estados Unidos, e o advento do planejamento foram fatores que trouxeram grandes mudanças no conceito de Estado e de suas funções.” (MEDICI, André Cezar, 1991, p.1)*

A Grande Depressão foi um fator decisivo para a mudança no pensamento econômico prevalecente, fazendo com que a teoria keynesiana assumisse a hegemonia teórica. A partir daí, o Estado passou a ser um dos mais importantes mecanismos institucionais na alocação dos recursos econômicos. Mesmo nas economias capitalistas onde prevalecem as forças de mercado, o Estado passou a assumir um papel fundamental e crescente, atuando em consonância com o mercado e as firmas no processo de coordenação da economia. O crescimento do papel do Estado, principalmente a partir da II Guerra Mundial, é observado em todas as sociedades, na indústria de base avançada até a primária exportadora. Como consequência, observa-se a expansão do setor público em todas as economias sejam elas desenvolvidas ou em desenvolvimento.

A doutrina Keynesiana inovou em determinar o fim do mercado auto regulador no capitalismo e que é função do Estado intervir para a manutenção do funcionamento econômico.

*“A teoria econômica associada a essas transformações no papel do Estado foi, sem sombra de dúvida, a teoria keynesiana. O crescimento do Estado enquanto tendência inexorável marcaria o fim do “laissez-faire”<sup>12</sup> na visão de Keynes (1972).” (MEDICI, André Cezar, 1991, p.1)*

Nos primeiros anos do pós-guerra, quando prevalecia a concepção keynesiana, admitia-se um papel ao Estado, não apenas de preservar e estabelecer as relações de propriedade na economia capitalista e de atenuar as variações cíclicas da economia, via regulamentações, como também como produtor de bens e serviços fundamentais ao processo de desenvolvimento econômico, ou seja, um Estado interventor.

Uma das características principais dessa escola econômica é mostrar claramente que a economia capitalista, quando deixada ao livre jogo das forças de mercado, é incapaz de alcançar e permanecer em uma posição de pleno emprego da força de trabalho e recursos. O livre mercado é um sistema falho que não possui capacidade de se auto equilibrar.

A política do livre mercado é considerada inadequada como solução para os problemas sociais e econômicos, particularmente o desemprego e a distribuição de renda. Essa questão já havia sido levantada por Keynes em seu artigo “O Fim do Laissez-Faire”, quando disse que “o mundo não é governado do alto, de forma que o interesse particular e o social sempre coincidam [...]. Não constitui uma dedução correta dos princípios da Economia que o auto interesse esclarecido sempre atua a favor do interesse público” (OREIRO, José Luís, 2003, p. 14).

O argumento teórico da Economia do Bem-estar<sup>13</sup> está baseado em hipóteses muito restritivas que fundamentam seus teoremas, tais como: as famílias e firmas agem de forma perfeitamente competitiva, tomando os preços como parâmetros; existe um sistema de mercado completo; há perfeita informação e o montante de transferências e taxas são aplicados sem custos. Entretanto, a realidade é outra, a informação é imperfeita, há presença de externalidades e retornos de escala crescentes com custos decrescentes que provocam a concentração da produção, constituindo-se nas chamadas falhas de mercado, que impedem a

---

<sup>12</sup> Deixai Fazer.

<sup>13</sup> Ramo da economia que usa técnicas microeconômicas para determinar simultaneamente a eficiência alocaional e a distribuição de renda. Ela tenta atingir o bem-estar social examinando as atividades econômicas dos indivíduos que constituem a sociedade.

alocação ótima dos recursos via sistema de preços, justificando a intervenção do Estado (DWECK, Ruth Helena, 2000, p.14).

A política Keynesiana foi base para a criação do chamado Welfare State <sup>14</sup>, que segundo Médici, este Estado interventor, situado após a II Guerra Mundial é caracterizado pelo advento do social como prioridade e pelo crescimento dos compromissos institucionalizados de cunho social.

A política econômica Keynesiana foi determinante no período nascente da INP. O Governo da época tinha como matriz teórica dominante a participação do Estado no setor.

### **2.1.2 Escolas Clássicas, Neoclássica e Escolha Pública**

O Estado Natural que serviu de base à teoria clássica tem fundamento na concepção do Estado liberal, que é contrário a teoria do Estado interventor. Esta tese foi adotada pelos Fisiocratas e desaconselha à intervenção estatal na economia. Para estes autores, o Estado deveria limitar-se às funções de política, educação e provisão de serviços públicos. Esta concepção de Estado considera como bem público apenas a proteção contra violência, roubo, fraude e o cumprimento dos contratos. A atividade redistributiva está restrita ao financiamento destas despesas coletivas mínimas. Os postulados da Escola Clássica defendem o máximo de liberdade individual e o mínimo de interferência do Estado, servem de base ao pensamento capitalista liberal. Para estes teóricos, o papel do Estado que melhor serviria à humanidade seria aquele que garantisse o funcionamento do mercado livre na sociedade civil (DWECK, Ruth Helena, 2000, p.6).

A teoria Neoclássica concebe que o Estado é o lugar específico para que as ações de políticas públicas sejam estabelecidas e o mercado é considerado ambiente propício para que a ação privada atue. Os defensores desta escola econômica, liberais e neoliberais, afirmam que para o bom funcionamento e para recuperação de economias em crise é necessário uma política de retração do Estado, sobre formas de desregulamentação e privatizações. Neste caso, privatização refere-se a uma determinada política pública que promove mudanças na estrutura de atribuições, na direção da produção de bens coletivos somente pelo setor privado. Esta concepção de supremacia do privado em relação ao público defende medidas econômicas a fim de estabelecer o Estado Mínimo.

Na escola clássica há a argumentação da “mão invisível” de Adam Smith, que reconhece o papel do Estado apenas com participação restrita, ou seja, o Estado é reduzido a

---

<sup>14</sup> Estado de bem-estar social.

árbitro imparcial no processo de restabelecimento da eficiência de Pareto <sup>15</sup>. Os defensores da propriedade privada e do capitalismo do laissez-faire consideravam que ao Estado cabia a manutenção da liberdade, da propriedade e dos direitos individuais. Assim, o Governo deveria limitar-se a garantir todos os privilégios da propriedade privada e da liberdade de escolha, bem como o direito individual de troca. Já Stuart Mill, precursor da escola econômica neoclássica marshaliana, propunha reformas liberais e admitia que a intervenção governamental não se restringisse apenas à proteção dos indivíduos e da propriedade, pelo contrário, ele admitia que o Governo devesse intervir para corrigir os efeitos socialmente adversos do livre mercado.

*“[...] a obra de Stuart Mill, [...] pode ser considerada como o principal precursor da concepção liberal de Estado, ao definir claramente as funções do Governo, seus efeitos econômicos e os fundamentos e princípios do "laissez-faire" e da não intervenção.” (MEDICI, André Cezar, 1991, p.2)*

Porém, mesmo a teoria clássica de não intervenção sofreu uma modificação. Com o passar dos anos este movimento compreende que o Estado, do início do século XIX até a I Guerra Mundial, restringiu apenas as funções de “ordem pública”. Da mesma forma, o Estado não atuava como “mediador” dos conflitos e tensões sociais. Cabe ainda dizer que durante esse período o processo de industrialização era heterogêneo e extensivo, e a gestão da moeda era regulada pelo padrão ouro. O segundo período situa-se entre as grandes guerras mundiais e caracteriza-se pela massificação dos problemas econômicos e sociais e pelo nascimento de alguns compromissos institucionalizados. A crise econômica dos anos 30 é a marca do grau de incerteza reinante no período (MEDICI, André Cezar, 1991, p.9-10).

Este período em que a teoria clássica perdeu o posto de doutrina hegemônica da ciência econômica já citado no item 2.1.1, e posteriormente o pensamento clássico retoma baseado nos mesmos postulados, porém com algumas modificações em relação ao papel central do Estado.

O pensamento neoclássico, cujos fundamentos estão na escola clássica do liberalismo econômico, concebe o Estado como uma instituição que busca a maximização do bem-estar social a partir da eficiência de Pareto. Trata-se de uma visão intermediária que atribui ao Estado um papel mais significativo que o Estado Mínimo, porém ainda muito restrito.

---

<sup>15</sup> Uma situação econômica é ótima no sentido de Pareto se não for possível melhorar a situação, ou, mais genericamente, a utilidade de um agente, sem degradar a situação ou utilidade de qualquer outro agente econômico.

Defendida pela Escola Neoclássica, a teoria da Falha de Mercado parte da concepção do bem-estar como a satisfação dos desejos individuais de acordo com a alocação eficiente dos recursos, estabelecida pela eficiência de Pareto. Segundo o critério de Pareto, a alocação eficiente pressupõe que ninguém pode ficar melhor sem que alguém fique pior. Assim, de acordo com esta teoria, sob certas condições, o mercado competitivo sempre levaria a alocação de Pareto Eficiente dos recursos, sem qualquer interferência. Esta teoria admite que o bem estar de um grupo de indivíduos aumenta, de acordo com o critério de Pareto, se pelo menos um indivíduo torna-se melhor e ninguém fica pior, para uma determinada realocação de recursos.

A Teoria da Escolha Pública, defendida pela Escola de Chicago, parte de um modelo individualista de comportamento humano, baseado em uma série de considerações empíricas. Admite que as políticas governamentais, decorrentes de diversas coalizões onde competem interesses de eleitores, políticos e burocratas, provocam o crescimento do Governo que passa também a ter um orçamento excessivo. Para estes teóricos o crescimento dos gastos públicos é devido ao auto interesse de eleitores, políticos e burocratas. Os economistas desta escola têm procurado mostrar que os gastos públicos e a burocracia crescem de forma desmedida e ineficiente e que a empresa pública é menos eficaz que a empresa privada (DWECK, Ruth Helena, 2000, p.16).

Esta teoria deu suporte à onda neoliberal que dominou o mundo capitalista, e se consolidou, no caso brasileiro, na década de noventa, com o movimento de privatização e desestatização da economia, que começou no Governo do Presidente Fernando Collor (15 de março de 1990 até 29 de dezembro de 1992) e teve maior amplitude no Governo do Presidente Fernando Henrique (1 de janeiro de 1995 até 1 de janeiro de 2003), período de construção do Estado regulamentador brasileiro.

A ação regulatória do Estado pode ser considerada como um conjunto de técnicas administrativas e econômicas de intervenção sobre a economia. Ao definir o conteúdo da regulação, a administração pode escolher diferentes técnicas para gerar os efeitos pretendidos sobre a economia. Cada técnica tem uma lógica própria que está relacionada ao tipo de estrutura ou relação econômica a ser regulada, considerando os efeitos desejados, política industrial, correção de falhas de mercado, estímulo a concorrência. Tendo em vista que a escolha de tais técnicas é feita pela Administração e não livremente pelos agentes do mercado, constituem formas de intervenção sobre a dinâmica de funcionamento da economia.

## 2.2 O Estado Brasileiro na Economia do Petróleo

A atuação do Estado brasileiro na economia não é resultado apenas de diretrizes políticas nacionais, é condizente com as políticas econômicas hegemônicas que vigoraram durante os vários períodos históricos ocorridos. Os motivos pelos quais o Governo necessitou ser um ator ativo foram reações a crises internacionais e desejo de industrializar o país. O grande salto econômico ocorrido no século XX teve como momento impulsionador durante o primeiro Governo do Presidente Getúlio Vargas (3 de novembro de 1930 até 29 de outubro de 1945), sua política voltada para o crescimento da indústria nacional foi berço de criação para a INP.

Desde a década de 1920 com o início da industrialização nacional, o setor de infraestrutura energética e de transporte passou a sofrer uma pressão por parte da demanda nacional que crescia. O consumo de carvão mineral, eletricidade e petróleo registraram uma taxa de aumento na época, que passou a ser necessária para a manutenção e desenvolvimento da economia uma orientação à importação destes itens na pauta do comércio exterior (PINTO JUNIOR, Helder Queiroz, 2007, p.107).

A percepção de vulnerabilidade do Brasil na época frente aos grandes exportadores de petróleo e a dependência em relação ao Cartel das Sete Irmãs<sup>16</sup> fomentaram o surgimento de intensos debates sobre as possibilidades de desenvolver a INP. Este ambiente foi propício para o surgimento posteriormente da campanha nacionalista “O Petróleo é Nosso”<sup>17</sup> (PINTO JUNIOR, Helder Queiroz, 2007, p.107).

A INP nasceu no âmbito de uma política nacional industrialista de desenvolvimento tardio, observada nas décadas de 30 e 40 do século XX. Sua origem se deve a políticas de substituição de importações na modalidade energética, que amparou o processo de industrialização, oferecendo melhores condições de abastecimento para os investimentos produtivos nacionais e estrangeiros, em face dos entraves da economia brasileira. Com a revolução de 1930 e a deposição do Presidente Washington Luís (15 de novembro de 1926 até 24 de outubro de 1930), houve uma mudança na organização do Estado Brasileiro, que influenciou o modo de atuação do Governo na economia, criando um ponto de inflexão na

---

<sup>16</sup> O cartel das Irmãs do Petróleo é o grupo de empresas que dominaram o mercado internacional até a década de 1960. Suas atividades iam desde a posse das reservas planetárias, do processo de refino ao transporte e comercialização em diversos mercados. O termo Irmãs foi criado pelo então diretor da Empresa Italiana de petróleo Agip-ENI, Enrico Mattei, que fez uma “piada” com a origem histórica das empresas. Das Sete irmãs Quatro foram vindas do desmantelamento do monopólio petrolífero de Rockfeller, (Esso, Texaco, Socony e Socal), e outras europeias. Depois de anos de fusões e aquisições das Sete irmãs restam apenas Quatro, ExxonMobil, Chevrontexaco, Shell e BP.

<sup>17</sup> Foi uma ampla campanha em favor do monopólio estatal do petróleo organizou-se em todo o Brasil, mobilizando estudantes universitários, profissionais liberais e militares.

história do desenvolvimento econômico brasileiro. Esta mudança, na verdade, foi uma ruptura com o modelo oligárquico agrário exportador para uma concepção de Estado, também burguês, mas com a função de zelador do mercado nacional e riquezas naturais do país (IANNI, Octavio, 1977, p.13).

Com a tomada de poder por Getúlio Vargas e o grupo que o apoiava, o Poder Executivo passou a ter um papel maior em relação aos outros poderes da república. Essa supremacia do Executivo, aliada a política econômica nacionalista foi exercida com a criação de órgãos, secretarias, conselhos, institutos e empresas estatais a fim de dinamizar a participação do Governo na economia e promover o desenvolvimento nacional. Foi outorgada a constituição de 1937 que estabeleceu que as concessões para exploração das riquezas minerais do Brasil só poderiam ser autorizadas a brasileiros natos ou empresas constituídas por acionistas majoritários também brasileiros.

Em 1938 foi criado o Conselho Nacional do Petróleo (CNP)<sup>18</sup> pelo decreto-lei nº 395 de 29 de abril, que tinha a função de promover a INP, realizar estudos geológicos, fiscalizar a indústria, conceder licenças de exploração e criar um suporte energético para o desenvolvimento industrial brasileiro. O conselho era composto por integrantes do Governo, militares e representantes da sociedade de áreas afins, ligado diretamente ao gabinete presidencial. Governantes, empresários, políticos e militares apoiadores do Governo ditatorial do Presidente Vargas, defendiam veementemente a indústria puramente estatal, como exemplificado em um trecho do livro do Professor Octavio Ianni para a criação da Empresa Nacional Siderúrgica.

*“A criação de um monopólio estatal para a exportação dos minérios de ferro e de manganês; a preferência do regime estatal para a exploração da indústria siderúrgica, como meio mais eficiente de defesa econômica e militar do País, admitindo-se o regime para estatal somente com a preponderância da União; a condenação formal do “regime de concessão” quer para exportação de minério, quer para exportação industrial do ferro, como contrário aos altos interesses da Nação. A criação de um órgão autônomo, para organizar, dirigir e controlar a instalação e o funcionamento de todos os serviços atinentes a exploração do minério de ferro e manganês e a indústria.” (IANNI, Octavio, 1977, p.30-31)*

Nessa fase introdutória da indústria, a participação do Estado brasileiro foi decisiva. A função dos institutos, conselhos, autarquias governamentais e empresas estatais foram de levar o plano de desenvolvimento a concretização.

---

<sup>18</sup> Foi um importante órgão para a história da INP. Era uma entidade formada por militares, empresário e técnicos especializados. Durante a presidência do Gal. Júlio Caetano Horta Barbosa foi grande incentivador da indústria nacional e da campanha “O Petróleo é Nosso”.

### 2.2.1 Política Keynesiana na INP e a Petrobras

Na década de 50 do século XX, o caso brasileiro para a indústria do petróleo se caracterizou pela escolha do Estado Nacional como empreendedor na criação de um modelo estatal de produção de petróleo. A política Keynesiana exposta no item 2.1.1 no início do capítulo serviu de matriz teórica para escolha por parte do Governo em favorecer o capital nacional público em relação ao privado nacional ou estrangeiro. Ou seja, o primeiro marco regulatório para a indústria petrolífera elaborado durante o Governo Vargas, tinha em seus postulados que para atingir o objetivo de criar uma indústria nacional condizente com os objetivos brasileiros de oferta de petróleo internamente a mão do Estado Nacional deveria ser presente na atuação de uma estatal petrolífera. A visão contrária a campanha nacionalista do “Petróleo é Nosso”, pretendia que a indústria brasileira do petróleo fosse aberta ao capital estrangeiro, o que significava um mercado consumidor e produtor para o cartel internacional das irmãs do petróleo. Com a visão defendida pelo Governo Federal vitoriosa a estatal brasileira de petróleo foi criada e assim o início da INP.

A questão da dependência econômica que o petróleo impõe aos países foi assunto de discussão da sociedade brasileira desde o início do século XX, mas se tornou assunto nacional, no congresso, nas instituições econômicas e empresariais, nos círculos militares, nos anos do Governo do Presidente Dutra (31 de janeiro de 1946 até 31 de janeiro de 1951). Nessa fase, foi criada a campanha “O Petróleo é Nosso”, que visava a independência brasileira na produção de seu petróleo frente aos grupos estrangeiros (IANNI, Octavio, 1977, p.30-31).

Durante a década de 1950, duas propostas para a INP eram conflitantes: a primeira orientava para o estabelecimento de uma indústria de capital privado, atrelado ao modelo de desenvolvimento capitalista dependente periférico do Governo Dutra e a segunda criava um modelo estatal com participação majoritária na união e monopolização das atividades de exploração, mais condizente com as políticas de desenvolvimento do período nacionalista do Governo do Presidente Vargas. Esse embate político se estabeleceu durante o mandato do Presidente Dutra e teve como marco sua proposta de Lei enviada ao congresso em fevereiro de 1948 e muito bem citada no trecho do livro História Econômica do Brasil, do Professor Caio Prado Jr.:

*“Os trustes norte-americanos encontraram, todavia pela frente, poderosa oposição da opinião pública do país que conseguiu derrotar o projeto do Estatuto do Petróleo enviado ao congresso pelo Presidente Dutra em 1948, projeto este que, transformado em lei, significaria a entrega do petróleo brasileiro à discricção dos trustes norte-americanos”*

Com a volta de Vargas ao poder, desta vez por via democrática, a campanha nacionalista “O Petróleo é Nosso” tomou um espaço maior nas questões de Estado em comparação com o Governo anterior. Em 1951 Vargas encaminha ao Congresso Nacional a proposta de criação do Programa do Petróleo Nacional <sup>19</sup> e a criação da empresa estatal Petróleo Brasileiro S.A <sup>20</sup>. O projeto de lei elaborado pela equipe econômica do Governo propunha a criação de uma empresa de capital misto, em que o Governo deteria 51% das ações ordinárias. Projeto defendido pelo General Horta Barbosa, ex-presidente do CNP, e parte da sociedade. O Presidente Vargas assina a Lei 2.004 de outubro de 1953, estabelecendo a Petrobras como uma sociedade por ações de capital misto e com controle acionário majoritário do Governo Federal, declarando monopólio da união todas as atividades da cadeia produtiva. O processo de criação da Petrobras ilustra bem as fases que o país viveu desde a queda de Washington Luís até a volta de Vargas. No período do Estado Novo foi iniciada a estruturação sistêmica da economia brasileira, com fortes influências militares e nacionalistas, o Governo criou um modelo estatal para indústrias metalúrgicas, petroquímico, químico e outros segmentos.

Era notória a preferência pelo capital nacional e fechamento ao capital estrangeiro, sendo deste modo, se o modelo da Petrobras tivesse sido estabelecido no período de 1930 a 1945, desconsiderando a necessidade maior de capital, a empresa teria sido criada com uma estrutura totalmente nacional, mas com a volta de Getúlio ao poder, desta vez de forma democrática, o ambiente político já era bem diferente. Uma sociedade mais organizada com grupos defensores da associação de capitais nacionais e estrangeiros exercia influência em não aceitar mais a forma estatizante da economia pelo Governo Vargas, que mesmo no poder, associou a Petrobras a interesses nacionais e aos seus acionistas estrangeiros e brasileiros (IANNI, Octavio, 1977, p.75-99).

---

<sup>19</sup> O Programa foi responsável pela gestão dos recursos, para que a captação e a aplicação desses recursos se façam com a flexibilidade indispensável à realização dos empreendimentos programados pelo Governo. Propôs a organização de uma empresa que agiria diretamente, ou através de subsidiárias, como requisita a gestão de grandes recursos e a complexidade da INP.

<sup>20</sup> A Petrobras - Petróleo Brasileiro S.A, é uma companhia de capital aberto (Sociedade Anônima) em que o acionista majoritário é o Governo Federal. A empresa está em quarto lugar no ranking das maiores petrolíferas de capital aberto do mundo. Em valor de mercado, foi a terceira maior empresa do continente americano e a quinta maior do mundo, no ano de 2008. Em Janeiro de 2010, passou a ser a quarta maior empresa de energia do mundo, sempre em termos de valor de mercado, segundo dados da consultora PFC Energy. Fonte <[www.pfcenergy.com](http://www.pfcenergy.com)> e <[www.petrobras.com.br](http://www.petrobras.com.br)>.

### **2.2.3 Juscelino Kubitschek e Governos Militares**

A Petrobras com o seu crescimento em geração de energia para a economia brasileira foi um importante órgão para o progresso do Brasil em todo o século XX, favorecendo assim que o País se tornasse industrializado. O sucesso do monopólio no período de mandato do Presidente Juscelino Kubitschek (31 de janeiro de 1956 até 31 de janeiro de 1961) foi um marco para o progresso do país. A política de crescimento econômica intitulada 50 anos em 5 favoreceu o crescimento da Petrobras e sua verticalização, a empresa aproveitou a abertura econômica para fazer aquisições e adquirir competitividade na indústria. No período o Brasil era um grande importador das nações mais ricas, e o sucesso da estatal brasileira deu ao país condições melhores de negociação com os grandes grupos da Indústria Mundial do Petróleo (IMP) (PINTO JUNIOR, Helder Queiroz, 2007, p.108).

Uma grande fase para o progresso da INP foi a fase dos governos militares, que respondendo aos choques do petróleo favoreceu a integração total da indústria e sua expansão para outros segmentos do mercado, como químico e de fertilizantes. Foram inauguradas importantes obras da estatal, como refinarias que passaram a ofertar maiores derivados ao mercado interno e participação de fornecedores nacionais na INP. É importante notar que a política adotada pelo Governo em favorecer o crescimento da Petrobras, também era uma política industrial expansionista, logo que, era estabelecida uma relação de aquisição de bens de capital com fornecedores locais e a criação de um sistema financeiro garantidor em longo prazo de diversas atividades da indústria. Mesmo depois do término da era Vargas em 1953 a INP continuou tendo o mesmo impulso econômico nacionalista.

### **2.2.4 Choques do Petróleo e a década liberal**

Após os choques do petróleo das décadas de 70 e 80, que não foram apenas dois eventos isolados, mas sim um conjunto de ocorrências geopolíticas na IMP, houve grandes mudanças institucionais, que por consequência influenciaram uma reestruturação jurídica na INP. As grandes crises que ocorreram no mercado petrolífero mundial influenciaram as decisões de políticas energéticas de vários governos, tendo origem em motivos políticos ou externalidades do próprio mercado. Houve casos de elevação nos preços do petróleo: em 1953 o Egito nacionalizou o canal de Suez importante rota para a oferta mundial no oriente médio; em 1973 a OPEP<sup>21</sup> em protesto ao apoio dado a Israel pelos EUA na guerra de Yom Kippur e a revolução islâmica no Irã um dos maiores produtores mundiais; em 1991 a guerra do Golfo

---

<sup>21</sup> Organização dos Países Exportadores de Petróleo.

com a invasão do Kuwait pelo Iraque e a mais recente ocorrida em 2008 devido a movimentos especulativos no mercado financeiro. Além de combustível da economia mundial, a posse do petróleo é uma arma estratégica militar e política para vários países exportadores e para os dependentes dele. Como o mercado mundial não se apresentava estável durante as décadas de 70 e 80, o Governo militar brasileiro foi incentivador da independência nacional energética investindo em alternativas contra a grande dependência de importação de petróleo dos grandes grupos internacionais no período.

Na década de 90 a onda neoliberal reformista estabeleceu uma nova fase para a INP, com a quebra do monopólio da Petrobras. Em 1997, o Governo criou um projeto de lei que procurava incentivar a competição no mercado, a fim de modernizá-lo e torná-lo mais eficiente. A Lei não alterou a participação acionária da Petrobras, mas proporcionou mecanismos para que agentes privados pudessem exercer suas atividades em concorrência com a estatal brasileira. Esse processo desencadeou a decisão do congresso nacional de tirar o monopólio da Petrobras. Essas mudanças foram homologadas pela Lei 9.478, de 6 de agosto de 1997, assinada pelo então Presidente Fernando Henrique, que tinha por objetivo alinhar o modelo estatal de petróleo ao sistema de desenvolvimento aberto, que o Brasil estabeleceu na década de 90, orientação econômica condizente com as políticas do Estado mínimo. Mesmo com o incentivo a uma maior participação de agentes privados no setor, não logrou êxito. Diferente de outras modalidades de indústria ao redor do globo, a brasileira encontrou um método de associação entre capital nacional e privado sem a aquisição da indústria por empresas estrangeiras. Essa associação de empresas privadas com a Petrobras trouxe uma competitividade maior, mas sem abalar a hegemonia da empresa brasileira (PINTO JUNIOR, Helder Queiroz, 2007, p.111-127).

A Lei 9.478, de agosto de 1997, instituiu o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) <sup>22</sup>, como órgão vinculado à Presidência da República e à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Bicomcombustível (ANP), órgão vinculado ao Ministério de Minas e Energia (MME). A função da agência é a estipulação de novas normas para o funcionamento do mercado petrolífero interno, de estipular a tributação incidente aos contratos de concessão,

---

<sup>22</sup> O Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) é um órgão de assessoramento do Presidente da República. Sua função é formular políticas e diretrizes de energia destinadas a:

I - promover o aproveitamento racional dos recursos energéticos.

II - assegurar, em função das características regionais, o suprimento de insumos energético.

III - rever periodicamente as matrizes energéticas aplicadas às diversas regiões do País.

IV - estabelecer diretrizes para programas específicos, como os de uso do gás natural, do álcool, de outras biomassas, do carvão e da energia termonuclear.

V - estabelecer diretrizes para a importação e exportação, de maneira a atender às necessidades de consumo interno de petróleo e seu derivados.

elaboração dos editais de lançamentos das novas áreas descobertas e fiscalização do setor. Já o CNPE deve elaborar a política propícia para o setor, efetuando estudos conjunturais. O órgão é responsável por informar ao presidente da situação da INP e sugerir mudanças estruturais e jurídicas.

A política de desmonte do Estado planejador desenvolvimentista e a substituição deste por um novo Estado regulador parecem ter suas bases na criação de agências reguladoras independentes, pelas privatizações de empresas estatais, por terceirizações de funções administrativas, pela regulação da economia segundo técnicas administrativas de defesa da concorrência e correção de falhas de mercado, como citado no subitem 2.1.2. Representou uma clara descentralização do poder Executivo, ao mesmo tempo em que se tentaram criar novos mecanismos jurídicos de participação de diferentes setores da sociedade civil no controle democrático do processo de formulação do conteúdo da regulação de setores da economia brasileira.

Nesse sentido, a reforma do Estado na década de 1990 não teria sido apenas uma resposta do plano técnico à crise fiscal do Estado, mas resultado de um claro movimento político de transformação do funcionamento da burocracia estatal, tendo por base um movimento intelectual de interpretação do Brasil posto em prática a partir das eleições de Fernando Henrique Cardoso para a Presidência da República (OREIRO, José Luís, 2003, p. 14):

*“A criação de uma burocracia estatal para regulação de mercados especialmente centralizados no modelo de agências reguladoras independentes marcou uma redefinição dos canais de circulação de poder político para a formulação de políticas públicas para setores estratégicos da economia, tais como os de telecomunicações, energia elétrica, gás e petróleo, transportes, água e saneamento, saúde e medicamentos, seguros, etc.” (OREIRO, José Luís, 2003, p. 14)*

Essas inovações impostas ao mercado interno do petróleo, junto com a decisão de não alterar a verticalização e estrutura societária da Petrobras, podem ser entendidas como o principal motivo pelo grande ganho e capacidade competitiva da empresa estatal dentro e fora do Brasil. A vantagem de ser única ofertante do mercado, juntamente com políticas associativas a empresas nacionais e estrangeiras, deu a Petrobras um grande salto em capacidade de prospecção, produção e distribuição. Foi um processo de adequação ao modo contemporâneo da IMP e de modernização do setor brasileiro, ver Tabela 3. Até 1998 apenas a Petrobras era responsável pela produção de petróleo brasileiro e pela regulação da ANP. Grupos estrangeiros de capital misto ou nacional passaram a disputar em leilões pelos poços e

direitos de exploração. Devido ao que se pode chamar de grande sucesso histórico da Petrobras esses grupos passaram a negociar a exploração de petróleo em conjunto com a empresa estatal brasileira, fato que pode ser entendido pela não modificação na verticalização da empresa brasileira e o conhecimento geológico brasileiro ganho em mais de 40 anos de atividade e crescimento (PINTO JUNIOR, Helder Queiroz, 2007, p.108-112).

A mudança na estrutura da INP em 1997, que abriu um mercado com quase meio século de existência, proporcionou ao Brasil um ganho quantitativo de sua produção e diminuição da dependência de importação de combustíveis fósseis de qualidade superior. Então foi um processo de grande êxito, assim que, o Brasil se tornou auto suficiente na produção de óleo bruto, almejando suficiência em refino. Além da mudança jurídica no processo de produção, a reforma atingiu o mercado distribuidor de petróleo. Com a ANP ligada diretamente ao MME e não mais sofrendo influência do gabinete presidencial, sua atuação na formação e regulação dos preços se tornou mais técnica, favorecendo a entrada de novos agentes em um mercado que era claramente monopolista.

### **2.3 Regimes Jurídicos Regulatórios**

Nesta parte do trabalho serão apresentados, mais detalhadamente os atuais regimes jurídicos da IMP e seus aspectos diferenciais. O regime regulatório de exploração e produção de petróleo é o conjunto de leis e normas que o Estado estabelece para ordenar sua atuação ou fiscalizar as relações entre os diversos agentes pertencentes ao mercado petrolífero. Uma grande função também do regime regulatório é determinar como o Estado se relaciona com as empresas exploradoras e produtoras e que características legais a posse do petróleo possui. Dos sistemas regulatórios da IMP existentes, cada país adota um desses seguintes princípios: de melhor adequação à sua realidade de acesso ao óleo; o reflexo de suas instituições políticas; seu nível de abertura econômica e principalmente a importância do petróleo para a renda nacional.

Na IMP é verificada, como já citado no texto, a existência de dois principais regimes jurídicos adotados por países produtores de petróleo: o de concessão e o contrato de partilha de produção. Além desses dois, existem contratos de Prestações de Serviços, que são uma modalidade do contrato de partilha e o regime da Joint-venture, historicamente muito pouco utilizado pelos países produtores. É importante citar ainda que em certos Estados produtores é utilizado mais de um regime jurídico, que são conhecidos por Regimes Múltiplos. Geralmente esses regimes são adotados quando há exploração e produção de petróleo em áreas com

características geológicas muito distintas dentro de um mesmo território, e, portanto, a adoção de dois regimes melhor atenderia às particularidades de cada região. Este poderá ser o caso criado no Novo Marco Regulatório do Pré-Sal, uma vez que, 28% da área auferida já esta sobre o regime de concessão e em produção. E o Governo esclarece no texto base do Marco Regulatório que não irá revogar nenhum contrato já assinado, deixando claro que os mesmos serão honrados, e portando, criando dois regimes regulatórios para a mesma indústria petrolífera. Porém existe a possibilidade das áreas já concedidas passarem a ser consideradas estratégicas, e assim, o sistema de produção poderá ser mudado pelo Governo.

### 2.3.1 Regime de Concessão

Uma característica desse modelo é que as empresas tornam-se proprietárias da produção e podem dela dispor livremente, observando as regras do contrato e da legislação aplicável. Na IMP, o regime da concessão é também caracterizado pelo pagamento de Royalties e rendas petrolíferas ao Estado hospedeiro, recebidos pelo poder público como forma de compensação pelas externalidades negativas advindas da exploração e produção de um recurso natural finito. Nesse sentido, na concessão, via de regra o Estado hospedeiro não participa diretamente da atividade e, portanto, não recebe os recursos advindos diretamente da venda da produção. Em contrapartida é feito ao Estado o pagamento de tributos e participações governamentais pagos pelas empresas. Outra característica desse tipo de contrato é que as empresas petrolíferas são donas dos equipamentos e ativos e possuem controle sobre a produção.

*“El modelo de concesión presenta como principal ventaja para los Estados el hecho de que los riesgos y costes de las actividades de exploración, desarrollo y producción sean soportados únicamente por las compañías petrolíferas. Éstas cargan con toda la responsabilidad por la adquisición e instalación de los equipamientos necesarios para el desarrollo de las actividades y, de este modo, detentanla propiedad o la posesión sobre ellos.” (CARVALHO; Florival Rodrigues, cap.9, p.15-16)*<sup>23</sup>

Como citado no trecho do autor Florival Rodrigues Carvalho, o modelo de concessão traz ao Estado hospedeiro a vantagem de não correr risco na operação e prospecção dos poços de petróleo. Considerando que a atividade da IMP demanda grande volume em capital para

---

<sup>23</sup> O modelo de concessão apresenta como principal vantagem para os Estados, os riscos e custos de exploração desenvolvimento que são arcados exclusivamente pelas empresas petrolíferas. Eles arcam com a plena responsabilidade pela compra e instalação de equipamentos necessários para o desenvolvimento de atividades e, portanto, com a propriedade ou posse.

essa atividade e a variável risco é alta em algumas indústrias ao redor do mundo o modelo de concessão é economicamente viável.

### 2.3.2 Partilha da Produção

No regime de partilha de produção o contrato é firmado entre o Estado hospedeiro <sup>24</sup>, via de regra através de sua empresa nacional petrolífera com uma empresa nacional ou estrangeira, por meio do qual o primeiro contribui primordialmente com a área territorial a ser explorada, e a segunda, geralmente, conduz as atividades de exploração e produção a seu próprio risco e custo, como exposto no trecho a seguir do autor Florival Rodrigues Carvalho.

Uma vez encontradas reservas comercializáveis, a empresa sócia recebe sua parte do petróleo produzido como compensação a atividade, conforme definida contratualmente.

*“Em caso de que no se encuentren hidrocarburos o las reservas no sean aptas para su comercialización, el contrato termina y la compañía se queda sin ningún derecho a recuperar lo invertido. Por otra parte, si el hallazgo fuese considerado comercial, hay criterios contractuales para la recuperación de los costes (el denominado petróleo de recuperación de costes o cost oil). Tras la devolución de éstos, la producción subsiguiente (el denominado petróleo crudo neto o profit oil) sería dividida entre el gobierno y la empresa.” (CARVALHO; Florival Rodrigues, cap.9, p.16) <sup>25</sup>*

Uma importante diferença entre a concessão e partilha, é que no segundo caso o petróleo extraído permanece sob propriedade do Estado mesmo depois de sua extração do poço. O Estado participa diretamente das atividades de exploração e produção, geralmente por meio de sua empresa nacional podendo atuar como operador ou não, a empresa parceira recebe sua parcela da produção definida no contrato em óleo bruto, não sendo, via de regra, remunerada por meio de royalties e tributos pelas empresas participantes.

É importante frisar que a contrapartida para ambas as partes ocorre apenas em caso de sucesso das operações e da descoberta de reservas comercializáveis. Após o início da produção, a empresa sócia recupera os custos incorridos e investimentos realizados na exploração, desenvolvimento e produção, por meio do recebimento de uma porcentagem da produção, normalmente denominada custo óleo.

<sup>24</sup> O Estado detentor das reservas petrolíferas.

<sup>25</sup> Em caso de não serem encontrados hidrocarbonetos ou as reservas não sejam adequadas para a comercialização, o contrato termina, a empresa fica sem qualquer direito de recuperar seu investimento. Por outro lado, se for considerado comercial, existem critérios para a recuperação dos custos do contrato (o chamado óleo de recuperação de custos ou o cost oil). Após o retorno destas, a produção subsequente (o chamado petróleo bruto ou lucro líquido) será dividida entre Governo e empresas.

O custo óleo é o petróleo remanescente, denominado lucro em óleo, corresponde à parcela da produção que será partilhada entre o país hospedeiro e a empresa sócia, de acordo com os termos previamente estabelecidos no contrato.

### 2.3.3 Contrato de Serviços

O regime de contrato de serviços é geralmente adotado naqueles Estados em que o direito de explorar e produzir petróleo é atribuição exclusiva da empresa nacional petrolífera, não se prevendo a participação de outras empresas. Ou seja, nesses países produtores somente a empresa nacional tem acesso as atividades de exploração e produção.

*“Los contratos de servicio se basan en una fórmula simple: la empresa aporta todo el capital necesario para la exploración y el desarrollo de los campos y, como contrapartida, el gobierno paga a la empresa una cuantía en dinero que permita recuperar sus costes y cubrir los servicios realizados, independientemente del éxito de las actividades desarrolladas .” (TORDO, 2007 e JOHNSTON, 1994)<sup>26</sup>*

Como comentado no trabalho em Tordo (2007) e Johntson (1994), os contratos de prestação de serviço são celebrados geralmente entre a empresa estatal nacional do Estado hospedeiro e uma empresa privada. Porém, mesmo participando do contrato e exploração a empresa parceira não é possuidora do óleo retirado.

No regime de Serviços, o pagamento aos prestadores de serviço é feito em espécie e os contratados não correm qualquer risco na exploração das jazidas, ou seja, o pagamento pelo serviço prestado independe, portanto, da descoberta de reservas.

É importante notar que existem duas modalidades contratuais no Regime de Serviços para contratação da empresa sócia pela empresa nacional: o contrato de serviço sem risco e o contrato de serviço com cláusula de risco. Por tratar-se de um mecanismo altamente desfavorável para a empresa, este tipo de contrato é oferecido em área em que o risco de produzir é muito baixo.

Quando o interesse das empresas reside no acesso às reservas de determinado País Produtor para a conseqüente comercialização do petróleo, os contratos de serviço sem risco são poucos atrativos, como forma de relacionamento contratual entre empresas e o País Produtor. No entanto, existem casos em que empresas multinacionais figuram como partes contratadas por empresas nacionais, quando tal alternativa é a única forma das empresas internacionais poderem operar em países com grandes reservas, nos quais as empresas

---

<sup>26</sup> Os contratos de serviços se baseiam em uma fórmula simples: a empresa contribui com todos os capitais necessários para a exploração e desenvolvimento dos campos e, em contrapartida, o Governo paga a empresa uma quantia em dinheiro

nacionais detêm o monopólio das atividades de exploração e produção (ESTUDOS DE ALTERNATIVAS REGULATÓRIAS, p.25, 2009).

#### **2.3.4 Joint-venture**

O Regime de outorga da Joint-venture, também denominado como contrato de participação ou associação consiste na formação de uma sociedade com propósito específico. Portanto, a relação societária entre as partes se dá no âmbito do regime jurídico da Joint Venture, não havendo a celebração de contratos de concessão ou de partilhas.

Esse regime é utilizado em países produtores cujas empresas nacionais são atuantes na atividade de exploração e produção, e geralmente detêm o direito originário de realizar essas atividades. (ESTUDOS DE ALTERNATIVAS REGULATÓRIAS, p.26, 2009).

#### **2.3.5 Elementos Diferenciadores entre os Regimes**

Em vista da conceituação dos regimes jurídicos, deve-se frisar que dentre seus elementos e características existem aqueles que são considerados aspectos diferenciadores entre os regimes, que servem para demarcar as singularidades entre a concessão, partilha contrato de serviços e Joint-venture. Dentre tais elementos diferenciadores podemos destacar e explicar brevemente os seguintes: a propriedade dos hidrocarbonetos certamente é um dos principais elementos diferenciadores dos regimes jurídicos existentes, sendo determinante para o entendimento de outras das suas características, como remuneração do Estado e responsabilidades das partes envolvidas. Na concessão, o petróleo extraído passa a ser do concessionário. No regime de partilha, a produção é sempre de propriedade do Estado hospedeiro, sendo que parte da produção é entregue à empresa sócia a título de compensação pelo risco corrido na exploração e pelos investimentos feitos nas fases contratuais.

No contrato de serviço com cláusula de risco, a empresa pode ser remunerada com parte da produção ou com desconto no preço de compra do barril de petróleo produzido, mas a propriedade da produção é sempre do Estado hospedeiro.

Na Joint-venture, a produção é compartilhada entre o Estado hospedeiro e a empresa, na proporção de suas respectivas participações na empresa nacional petrolífera.

Concluindo, na IMP o Estado exerce função fundamental neste importante setor da economia, a construção de um Marco Regulatório. O que pode diferir é a forma como o Estado irá explorar o petróleo. Em um sistema mais aberto ou fechado ao capital privado.

Então, cada Marco Regulatório deve ser determinante para que a INP explore da melhor forma possível esta riqueza natural finita.

Considerando as realidades econômicas e sociais do país o Governo deve ponderar qual será a melhor forma de contrato de produção e se o mercado por si só é capaz de proporcionar os benefícios que esta atividade pode trazer.

### **3. O ESTADO INTERVENTOR E O SISTEMA DE PARTILHA**

O terceiro capítulo aborda o Estado Interventor por meio do sistema de partilha de produção. A forma de apresentação será uma argumentação a favor da troca do sistema de partilha de produção ao de concessão, tendo em vista a mudança de padrão que a indústria brasileira do petróleo terá com o Pré-Sal em atividade, se todas as expectativas forem comprovadas. No primeiro item do capítulo, item 3.1, é visto que a INP nasceu e passou seu maior período com o Estado atuante, no segundo item, 3.2, apresenta a visão de que a iniciativa Estatal não é intrinsecamente ineficiente como defendida pela teoria neoliberal. Nos itens subsequentes, 3.3 e 3.4, apresentam as mudanças necessárias a INP e a defesa de que somente a ação estatal é capaz de coordenar as ações em torno do Pré-Sal e na política energética nacional. Por último, o item 3.5, conclui o trabalho defendendo o Novo Marco Regulatório e fazendo uma síntese dos assuntos expostos nos três capítulos.

#### **3.1 Brasil - Estado Interventor**

O processo de criação e desenvolvimento da INP pode ser até confundido com a própria história econômica do Estado Nacional e sua forma de lidar com o meio público. O Estado brasileiro, sempre conservador em seu caráter puramente capitalista, evoluiu do controle oligárquico agrário mercantil exportador para o controle Estatal, passando por uma fase intermediária populista. O modo de produção capitalista, embora sempre dominante, nunca chega a apresentar-se de forma relativamente pura no Brasil, ou seja, a economia brasileira a partir da década de 1930 é caracterizada pela ação estatal. Segundo o Professor Bresser Pereira, o fenômeno estatizador brasileiro foi acompanhado com a criação de uma vasta burocracia estatal, que teve uma grande elevação a partir de 1964. Porém, o fenômeno ocorreu em dois planos: o setor governamental e o setor produtivo. Por setor governamental entendemos a prestação de serviços gratuitos do Estado em áreas como a educação, saúde, transporte, segurança, previdência social. O setor produtivo é constituído pelas empresas públicas que produzem e vendem bens e serviços no mercado, seja em condições de concorrência ou de monopólio. Em ambos os setores o aumento da participação do Estado foi considerável a partir do golpe de 64 e teve um declive com a mudança de ótica econômica durante a chamada “década neoliberal” de 90 (BRESSER-PEREIRA, 1977, p.1-13).

Apenas no setor produtivo da indústria extrativa o motivo da intervenção do Estado foi político, mas em nenhum caso a intervenção teve motivação socializante. A Companhia do

Vale do Rio Doce e a Petrobras foram criadas por motivos nacionalistas <sup>27</sup>, não socialistas. Nenhuma empresa estatal jamais foi criada no Brasil segundo um princípio socializante dos meios de produção. Nos demais setores a razão da intervenção do Estado foi principalmente a de preencher áreas vazias, ou seja, a de realizar investimentos necessários ao desenvolvimento econômico, que o setor capitalista nacional não se dispunha ou não tinha condições para realizar (BRESSER-PEREIRA, 1977, p.1-13).

### **3.2 Ineficiências do Estado?**

A interpretação da teoria neoliberal, que é a hegemônica para da grande maioria dos empresários, economistas mundiais, agências multilaterais de Washington e dos organismos credores do exterior, o Estado possui uma intrínseca ineficiência. Cabe ao mercado e não ao Estado coordenar e estruturar o desenvolvimento.

Essa teoria econômica foi base para a elaboração da Lei do Petróleo de 1997, que pois fim ao monopólio estatal na INP. A onda neoliberal, que influenciou os governos dos países latino-americanos, tem como matriz teórica as políticas defendidas pelo Governo americano para a região. O Consenso de Washington foi uma reunião de economistas e especialistas americanos para solucionar as mazelas que a América latina vivenciava. Esta reunião sintetizou as intenções americanas para o continente sul americano. A avaliação objeto do Consenso de Washington abrangeu 10 áreas: 1. Disciplina fiscal; 2. Priorização dos gastos públicos; 3. Reforma tributária; 4. Liberalização financeira; 5. Regime cambial; 6. Liberalização comercial; 7. Investimento direto estrangeiro; 8. Privatização; 9. Desregulação; e 10. Propriedade intelectual. Em sua concepção liberal o Consenso determinava que para os países latinos americanos saíssem de suas condições econômicas as 10 áreas abrangidas se convertem em três objetivos básicos que deveriam ser atingidos: a drástica redução do Estado; abertura à importação de bens e serviços e abertura aos capitais de risco. Tudo em nome de um grande princípio: a soberania absoluta do mercado auto regulável nas relações econômicas tanto internas quanto externas. (BATISTA, 1994, P.18)

O Estado Brasileiro, durante cinquenta anos, dos anos 1930 até os anos 1980, teve um papel muito importante, estruturador e fomentador do desenvolvimento, porém, nos anos 80, deixa de tê-lo segundo a teoria econômica neoliberal. Isso não pode ser explicado sugerindo que o Estado é intrinsecamente ineficiente. Esta interpretação sugere que de repente o Estado ficou ineficiente, que de repente, os homens e mulheres que dirigem o aparelho burocrático estatal, que estão no Ministério da Fazenda, no BNDES, no Ministério do Planejamento, no

---

<sup>27</sup> Políticas já apresentadas no trabalho (ver capítulo 2).

Banco do Brasil, no Banco Central, tornaram-se todos incompetentes. Ou então, que a eficácia com que promoveram o desenvolvimento durante tantos anos foi obra do acaso. A causa fundamental da presente ineficiência do Estado está no fato de que o Estado brasileiro passou por uma grande crise fiscal (BRESSER-PEREIRA, 1977, p.1-13). Através do processo de fomentar o desenvolvimento econômico durante todo esse período e especialmente durante os anos 70, o Estado foi se endividando. O setor privado também se endividou, mas, no começo dos anos 80, quando se tratou de fazer o ajustamento, o ônus do ajustamento foi assumido fundamentalmente pelo Estado, que aprofundou o seu endividamento, enquanto o setor privado punha ordem em suas finanças.<sup>28</sup>

*“O fato de o Estado ter assumido o principal ônus da crise da dívida externa não é a única causa da falência financeira do Estado. [...] É fundamental, porém, deixar claro que não se pode explicar a atual situação do Estado brasileiro com a afirmação de que o Estado, por natureza, é ineficiente. Podemos, inversamente, entender que uma boa parte da “ineficiência” do Estado deriva da crise fiscal. O fato novo, que vem marcando esta década, é a crise fiscal. Um Estado numa situação insustentável, altamente endividado e sem crédito, é um Estado sem capacidade de promover o desenvolvimento, sem capacidade de realizar política econômica. É um Estado imobilizado, ineficiente. [...]” (BRESSER-PEREIRA, 1977, p.1-13)*

*“Golpeado pela crise da dívida externa e pela forma como esta foi tratada, o Brasil, graças a sua base industrial e ao esforço feito pela Petrobras para aumentar substancialmente a produção nacional de petróleo, conseguiu acumular substanciais saldos de balanço comercial, criando condições para honrar o serviço daquela dívida.” (BATISTA, 1994, p.27)*

No início da década de 90, a chamada “década liberal”, o Governo Collor produziu a adesão do Brasil aos postulados neoliberais do Consenso de Washington. Comprometido na campanha e no discurso de posse com uma plataforma essencialmente neoliberal e de alinhamento aos Estados Unidos. Este Governo com bases em recomendações de organismos internacionais procedeu a uma liberalização do regime de importações e renegociação da dívida externa com bancos credores.

---

<sup>28</sup> Foram muitas as formas através da qual o ônus da crise desencadeada pela dívida externa recaiu principalmente sobre o Estado. Nas duas maxidesvalorizações, em 1979 e em 1983, por exemplo, primeiro o Estado permitiu que o setor privado pagasse em cruzeiros as suas dívidas e, em seguida, decidiu as maxidesvalorizações, que recaíram quase exclusivamente sobre o setor público *estrito senso* e as empresas estatais. Não obstante o desencadeamento da crise em 1979, com o segundo choque do petróleo, a elevação brutal dos juros internacionais e a recessão nos países centrais, crise que atingia diretamente as finanças públicas, o setor privado continuou recebendo todos os subsídios e incentivos a que estava acostumado. Na verdade, com a recessão de 1981, novas vantagens compensatórias foram criadas. Vantagens, subsídios, incentivos que até hoje continuam a existir, apesar da situação falimentar do Estado (BRESSER-PEREIRA, 1977, p.1-13).

*“De um só golpe, Collor eliminou todos os obstáculos não tarifários e iniciou um processo de redução acelerada das barreiras tarifárias. Tudo isso em plena recessão e sem a preocupação de buscar contrapartidas para os produtos brasileiros nos mercados externos nem de dotar o país de um mecanismo de salvaguardas contra práticas desleais de comércio de nossos competidores.” (BATISTA, 1994, p.28)*

O resultado catastrófico da administração Collor no Brasil, com o impeachment do presidente, não fez com que ao neoliberalismo fosse superado da orientação político econômica nacional. E assim, no primeiro mandato do presidente Fernando Henrique que as reformas econômicas e abertura ao capital estrangeiro propostos pelo Consenso de Washington ganharam pauta na política econômica do estado. A reforma da economia e do estado realizado por FHC demonstrou a continuidade do programa neoliberal para o país. Promoveu a modernização do Estado, com reformas econômicas e inúmeras privatizações a fim de promover o desenvolvimento de setores antes monopolizados, privatizações essas contestadas por seus adversários. As principais marcas do Governo FHC foram a continuidade do Plano Real, o fim da hiperinflação e a estabilidade monetária.

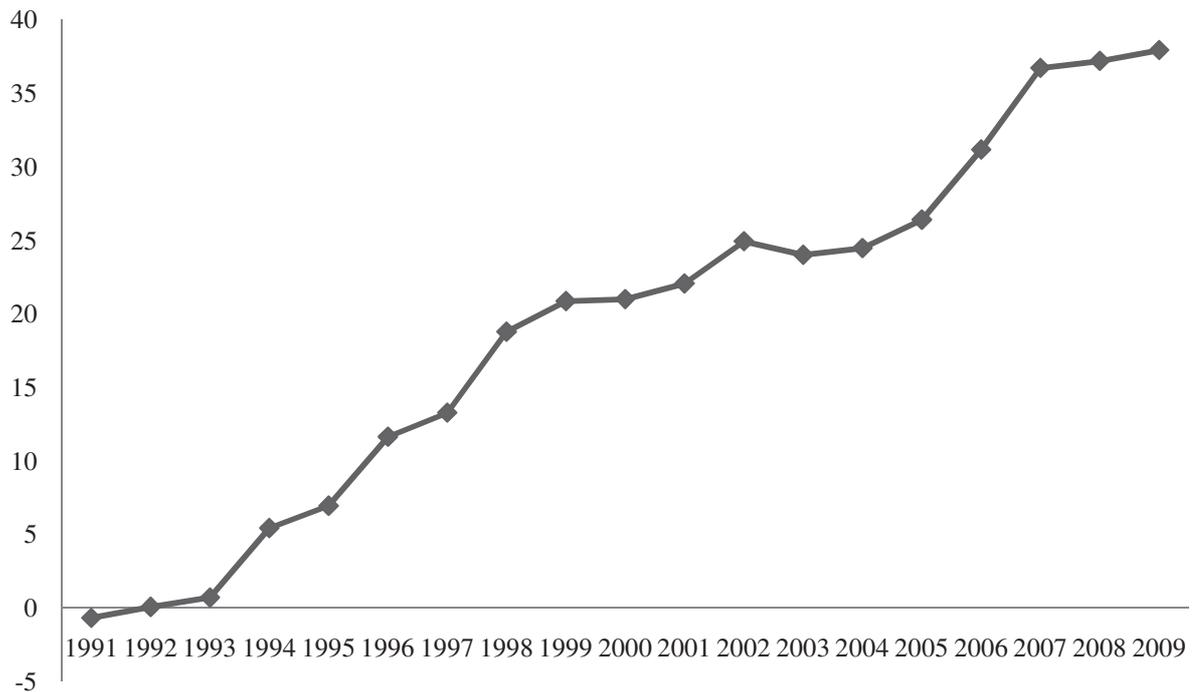
O Governo neoliberal de FHC executou a política de diminuição do Estado na economia nacional. Para esta administração o estado brasileiro era ineficiente e a iniciativa privada deverá assumir as atividades antes executadas pelos monopólios estatais. O discurso de modernizar a economia nacional abriu condições para que capitais nacionais e estrangeiros adquirissem empresas estatais e passa-se a exercer as atividades. Durante esse período que grandes empresas estatais foram vendidas para grupos nacionais e estrangeiros e mercados abertos a concorrência. Em 1997 a reformulação e implementação do sistema de partilha de produção acabou com o monopólio estatal na INP e a Petrobras passou a concorrer com petrolíferas estrangeiras.

Mesmo com todo o crescimento produtivo em barris de petróleo, criação de tecnologia e atingimento da auto suficiência produtiva, a importância da Petrobras no setor não diminuiu em comparação com os anos de monopólio. Mostrando que por meio da estatal petrolífera controlada pela união o estado brasileiro possui uma interferência elevada no setor.

Considerando a história de desenvolvimento do capitalista brasileiro, sempre foi por intermédio do Estado Nacional que a economia se desenvolveu. Somente o estado é capaz de exercer a política incentivadora para que ação pública e privada proporcionem o crescimento desejado. A iniciativa liberalizante na década 90 proporcionou a estabilidade econômica já mencionada, porém o favorecimento ao mercado auto regulador não implica melhor condições para o novo paradigma da INP.

Uma forma de descrever e analisar a forte presença Estatal na economia brasileira é observando o comportamento da dívida pública da união e sua porcentagem em relação à renda nacional. No Gráfico 6 fica claro que segue uma tendência crescente determinando que o Estado se fizesse mais presente ao decorrer da década de 90 e nos mandatos do Presidente Lula.

**Gráfico 6: Dívida Interna do Gov. Federal Líquida**



Fonte: Elaboração própria com dados do IPEADATA Banco Central do Brasil, Boletim, Seção Finanças Públicas (BCB Boletim/F. Públ.)

Isso demonstra que o Estado brasileiro sempre teve papel decisivo na composição da renda nacional, ou que o modelo capitalista nacional nunca chegou a ser puro na essência da teórica clássica. Porém, em vista das possibilidades advindas com os recursos do Pré-Sal, há uma nova necessidade do Estado brasileiro se fazer presente estabelecendo uma melhor política exploratória, a fim de auferir a maior renda petrolífera possível. Com a aprovação do Novo Marco Regulatório não será a criação de uma política setorial, mas sim a retomada de uma ótica administrativa com semelhanças ao modelo anterior ao da Lei do Petróleo de 1997.

### 3.3 Mudanças Necessárias

Os debates em torno da nova regulamentação para exploração e produção da província petrolífera do Pré-Sal estabeleceram-se como tema obrigatório nos meios políticos e da sociedade civil, desde que a magnitude das reservas tornou-se conhecida pelo Governo e pela opinião pública. Uma polêmica formou-se em torno das formas de exploração e utilização do óleo excedente encontrado na região abissal brasileira. A exploração racional e soberana da riqueza gerada pelo petróleo é um dos maiores desafios que o Brasil terá nas próximas décadas do século XXI (TEXTO BASE DOS PL do Novo Marco Regulatório). A descoberta da enorme reserva localizada no litoral sudeste do País trouxe para o debate econômico a discussão sobre como extrair o petróleo e que destinação deve ser dada as rendas advindas de sua utilização. O ingresso no clube dos grandes produtores mundiais colocou no horizonte a perspectiva de uma rápida e profunda transformação dos padrões de desenvolvimento experimentados até hoje pelo Brasil. Esta almejada mudança é observada com os dados sobre as reservas internacionais de petróleo do ano de 2008, Tabela 5.

**Tabela 5: Reservas Internacionais em 2008**

<b>País</b>	<b>Reservas</b>	<b>% Global</b>
Arábia Saudita	264,1	21,0%
Irã	137,6	10,9%
Iraque	115,0	9,1%
Kuwait	101,5	8,1%
Venezuela	99,4	7,9%
Emirados Árabes	97,8	7,8%
<b>Brasil (7°) Com o Pré-Sal</b>	<b>92,8</b>	-
Rússia	79,0	6,3%
Líbia	43,7	3,5%
Cazaquistão	39,8	3,2%
Nigéria	36,2	2,9%
<b>Brasil (16°) Sem o Pré-Sal</b>	<b>12,8</b>	<b>1,0%</b>

Fonte: MME

Nas previsões do Plano Decenal de Expansão de Energia - PDE 2008-2017 elaborado pelo MME, somando as atuais reservas com as áreas descobertas, se confirmadas, elevam o País a marca de 92 bilhões de barris de reservas, alcançando o Brasil a condição de sétimo maior

detentor mundial. Tal efeito possibilita o País a condição de possível exportador de petróleo, tornando-o um importante ator no setor de energia mundial. Não parece sensato manter o atual marco legal, baseado exclusivamente no regime de concessão, uma vez que a prévia identificação das áreas de exploração elimina os riscos inerentes àquela modalidade de contrato.

Com o petróleo em exploração, considerando as expectativas existentes, o Brasil deixará de ser um país que historicamente detinha uma política de racionalizar o uso do petróleo para no futuro ser capaz de exportar em larga escala o seu excedente (PIB - PERSPECTIVAS DO INVESTIMENTO NO BRASIL, 2009).

Os PL do Governo modificam um ordenamento jurídico já estabelecido a mais de uma década que proporcionou avanços produtivos a INP, mas que não atende a nova situação por ser embasado em uma conjuntura de mercado petrolífera superada. O óleo que o Pré-Sal detém possui características distintas do óleo extraído no Pós-Sal, são dois bens diferentes.

Devido o petróleo do Pós-Sal ser mais pesado em relação ao óleo leve do Pré-Sal, a continuação do sistema de concessão traria ganhos maiores a empresas petrolíferas e não a nação brasileira. Uma vez que, o valor comercial deste óleo é maior, sua aceitação no mercado mundial multiplicaria os ganhos destas empresas, não concomitantemente fazendo que as firmas privadas petrolíferas fizessem investimentos para que este óleo fosse refinado no Brasil. A ação privada obedece a leis de mercado, se for economicamente vantajoso extrair no Pré-Sal e vender no mercado externo sem qualquer agregação ao produto, isto será feito. Não será para o futuro do Brasil o melhor uso da riqueza nacional.

Os contrários ao PL afirmam que o Novo Marco não é favorável ao capital privado. Comparado os dois marcos legais e considerando a mudança no paradigma da INP está afirmação é correta. Os ganhos advindos do Pré-Sal em operação no sistema de concessão estatal seriam altíssimos para as empresas privadas, uma vez que extrair um produto diferenciado sobe mesma legislação e pagamento de tributos sem a obrigação de encaminhar a indústria nacional para o refino, faria com que o Brasil se torna-se um grande exportador e sua economia não auferisse maiores benefícios do que simplesmente a receita tributária.

Na IMP, ou no ramo de exploração do petróleo, não se obtém os maiores ganhos econômicos apenas extraindo da natureza o óleo e comercializando-o. Vê-se de fato que, o real ganho para a economia hospedeira de tais recursos naturais se dá no refino do petróleo extraído e sua destinação as mais diversas possibilidades de agregação de valor na cadeia produtiva. Por exemplo, produção de combustíveis, agrotóxicos, têxteis, medicamentos, e etc.

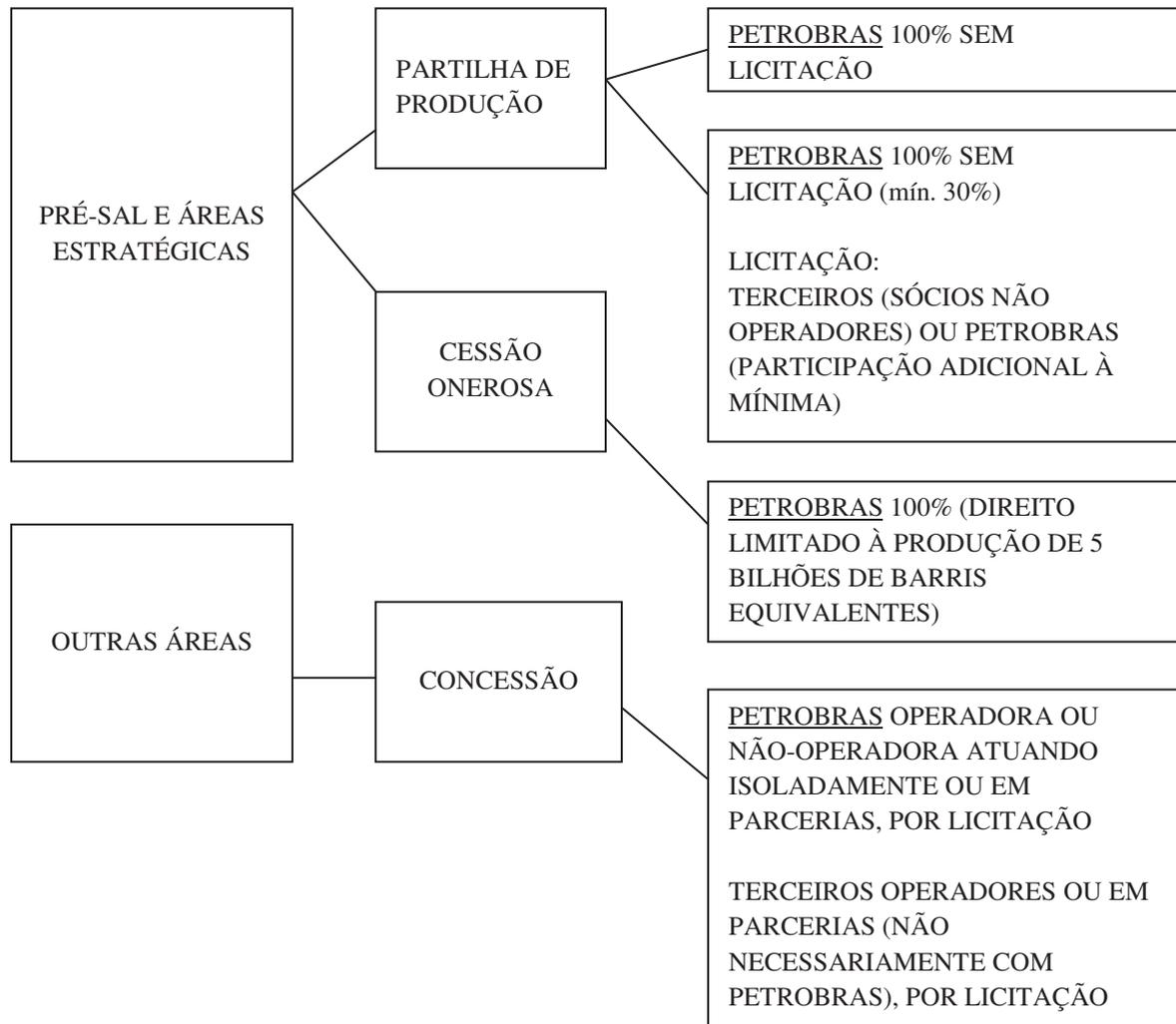
Da perspectiva dos recursos faz mais sentido criar um mecanismo que, a semelhança daqueles praticados em diversos países, estabeleça um contrato de partilha de produção capaz de destinar ao Estado brasileiro os maiores benefícios da exploração de uma riqueza que pertence a toda a coletividade. A forma de administrar esse novo contrato é a criação de uma empresa pública, cujo objetivo será estabelecer condições para que a concorrência entre as empresas petrolíferas se traduza em maiores benefícios para a população brasileira. Em razão de a província do Pré-Sal ser uma grande riqueza natural finita, o Estado brasileiro está diante de enormes desafios para explorá-la de forma coerente e em benefício de toda a sociedade.

Em função das decisões políticas tomadas, poderemos dar um salto qualitativo inédito na direção de uma independência econômica consistente e duradoura, sustentada na ampliação concreta das oportunidades de trabalho e renda para toda a população. A riqueza do petróleo poderá se converter em milagre ou maldição brasileira.

Com a aprovação do Novo Marco Regulatório pelo legislativo e executivo o Brasil dotará de um sistema híbrido para a sua indústria, uma vez que, os contratos já estabelecidos de concessão não serão alterados, somente se certas áreas mesmo no Pós-Sal forem consideradas estratégicas.

O Novo Marco Regulatório do Pré-Sal, segundo os textos dos PL expõe uma INP com o seguinte organograma jurídico.

**Figura 3: Organograma da INP**



Fonte: Elaboração própria com base o texto dos PL.

No regime de partilha de produção os contratos serão celebrados entre a Petrobras, a Petro-Sal e as possíveis parceiras, que definirão um comitê administrativo para cada poço. Este comitê deverá dirigir a exploração, estipulando os planos e alavancagem ou assegurando a produção necessária. Este comitê é a forma de assegurar os interesses do Estado no setor, uma vez que a maioria dos integrantes será definida pela Petro-Sal, que possui objetivo diferente da Petrobras e vencedoras da licitação (TEXTO BASE DO PL).

O Novo Marco Regulatório não trará apenas ganho com a comercialização do petróleo, mas também o desenvolvimento tecnológico nacional com as parcerias que a Petrobras deverá manter e aumentar com os centros de pesquisas nacionais. A atuação na contratação junto ao mercado nacional de fornecedores e serviços irão dinamizar os ganhos com o Pré-Sal da economia brasileira. Para isso, o molde jurídico deverá aumentar a

importância da Petrobras na INP com os aportes em seu capital. A União dará direitos de exploração em troca de pagamento em espécie ou compra de títulos da dívida imobiliária do Tesouro, como também, a empresa ofertará novas ações para a compra pela União e minoritários. O objetivo final será a União adquirir uma parcela maior do controle da Estatal, que funciona como empresa mista com controle governamental.

O Novo Marco Regulatório aumenta a importância da Empresa Estatal Brasileira de Petróleo. Sendo uma grande petroleira, com capacidade e tecnologia para explorar o Pré-Sal não há argumento contrário a sua exclusão deste importante empreendimento para o país. A descoberta das reservas em águas profundas não é consequência de políticas de um ou dois governos, mas sim de toda a história que a Petrobras fez em seus mais de 40 anos de atividade, suas parcerias com empresas estrangeiras, estudos geológicos no fundo do oceano, empreendedorismo em buscar petróleo no mar quando em terra não era viável, ou seja, não foi com a regulamentação do monopólio ou a de concessão que surgiram as possibilidades do Pré-Sal, mas sim toda a história da INP.

Considerando o grande sucesso que o programa brasileiro do Pro Álcool obteve na década de 70, a participação Estatal é necessária em um novo programa de transição energética financiada também pelos recursos do Pré-Sal. A era do petróleo acabará, por sua exaustão definitiva, pelo advento de novas tecnologias, ou por mudanças climáticas súbitas, porém o Estado é um importante ator incentivador da inovação, necessitando assim de uma grande atuação no setor.

### 3.4 Conclusão

O contrato de concessão estatal tem por objetivo atribuir apenas ao concessionário e tirar do Estado Nacional o risco em prospectar petróleo em operações *offshore* <sup>29</sup>, como no Pré-Sal este risco é menor, não existem as mesmas variáveis para a manutenção do marco regulatório estabelecido em 1997.

Em relação a posse do petróleo, o sistema de partilha é mais adequado tendo em vista aos objetivos estabelecidos para o Pré-Sal. Como o Estado brasileiro será dono mesmo depois da extração no fundo do mar, o Governo determinará por meio da única operadora dos poços, a Petrobras, se este óleo será exportado ou refinado no parque nacional. É claro que para o desenvolvimento interno do Brasil o refino deste óleo em refinarias brasileiras antes de ser comercializado internamente ou externamente trará ganhos maiores a economia e conseqüentemente a população brasileira. O Estado nacional sendo mais presente no setor terá o papel, o qual somente um estado é capaz de executar, em ser o indutor desta política industrial de crescimento da capacidade de refino instalada no país. No sistema de concessão não é possível que tal política industrial seja implementada uma vez que a posse do óleo não será pública, e os interesses privados não se coadunam com os públicos. Devido a essa diferença entre os interesses das empresas privadas e a autoridade estatal, se for mantido o regime de concessão o óleo extraído poderá ser vendido em *natura* <sup>30</sup>, não proporcionando nenhum ganho ao crescimento da renda nacional, apenas o pagamento de tributos ao Governo de uma riqueza que é finita.

O modelo de partilha de produção é mais adequado primeiro pela capacidade dada ao Estado hospedeiro de controlar o volume de produção, adequando a sua necessidade de demanda interna de óleo e renda petrolífera, em se tratando de grande volume de recursos este controle será essencial. O segundo ponto é que somente o Estado é capaz de associar esta produção de petróleo com políticas sociais, o controle de produção e a participação no óleo extraído deverão ser financiadores dos programas sociais do Governo, isto necessita de uma coordenação central para que os recursos sejam aplicados de forma correta e para que não ocorram disparidades entre produção e aplicação.

O sistema de partilha de produção a ser adotado com o Novo Marco Regulatório para o setor petrolífero está pautado na ação Estatal, com o fortalecimento da participação acionária na Petrobras, criação de um novo órgão fiscalizador e regulador a Petro-Sal e a destinação das rendas petrolíferas para os programas sociais do Governo com gestão Federal.

---

<sup>29</sup> Localizado ou operado no mar

<sup>30</sup> Refere-se ao óleo cru, pode ser obtido diretamente em plataformas marítimas

Concluindo, os recursos que estão reservados sob a espessa camada de sal no leito do mar do Brasil é uma oportunidade que a natureza deu ao país para que o desenvolvimento econômico e social seja atingido. Cabe aos formuladores de políticas econômicas optarem pela opção que melhor condiz com os objetivos a serem alcançados, e para isso, o Estado brasileiro será o ator principal para que o Pré-Sal seja uma história de sucesso econômico.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA SENADO, Plenário 09/06/2010 Senador José Agripino: regime de partilha proposto pelo Governo é contrário ao interesse nacional. Disponível em <[www.senado.gov.br/noticias](http://www.senado.gov.br/noticias)>.

Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (Brasil). Anuário Estatístico Brasileiro do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis / Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. – Rio de Janeiro: ANP, 2009.

BICALHO, Ronaldo; LOOTTY, Mariana; ALMEIDA, Edmar de. PIB - Perspectivas do Investimento no Brasil, UFRJ, UNICAMP, p.169, 2009. Disponível em <[www.projetopib.org](http://www.projetopib.org)>

BOLETIM INFOPETRO PETRÓLEO & GÁS BRASIL. DUQUE, Marcelo Archer; SARDINHA, Juliana de Carvalho; PINTO JUNIOR, Helder Queiroz; LIZARDO, João de Araujo. Análise de Conjuntura das Indústrias de Petróleo e Gás julho/agosto de 2008, Rio de Janeiro - Ano 9 - N.º 4 Grupo de Economia da Energia - Instituto de Economia - UFRJ.

BOLETIM INFOPETRO PETRÓLEO & GÁS BRASIL. Análise de Conjuntura das Indústrias de Petróleo e Gás setembro/outubro de 2008, Rio de Janeiro - Ano 9 - N.º 5 Grupo de Economia da Energia - Instituto de Economia - UFRJ. EBELING, Francisco Barros; BREGMAN, Daniel; HECK, Felipe Rossetti.

BOLETIM NEIT. Núcleo de Economia Industrial e da Tecnologia dezembro de 2008, Campinas - N.º 12 Instituto de Economia - Unicamp. SARTI, Fernando; HIRATUKA, Célio; ROSELINO, José Eduardo; DIEGUES, GASPAR RUAS, José Augusto.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A Mudança no papel do Estado na Economia Brasileira, Intervenção no Seminário “Estado e Crescimento Econômico” (São Paulo, Universidade Estadual de São Paulo, 14 de outubro de 1988), comentando trabalho de Wilson Suzigan. Publicado em O Desenvolvimento Ameaçado: Perspectivas e Soluções. São Paulo: Editora UNESP, 1989.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O Estado na Economia Brasileira, Ensaio de Opinião, N.4, 2-2, 1977:16-23.

CADERNOS DE ALTOS ESTUDOS, Os desafios do Pré-Sal. Relatores: Dep. Fernando Ferro, Dep. Paulo Teixeira. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009. p.78, N.º 5.

CARVALHO; Florival Rodrigues, BARBOZA; Jacqueline Mariano, PINHO; Alice Kinue Jomori de, REGRA; André. Consideraciones a Propósito del Nuevo Modelo Regulador para las Áreas de Presal en Brasil, cap.9, p.166.

BATISTA; Paulo Nogueira. O Consenso de Washington - A visão neoliberal dos problemas latino-americanos, 1994.

DICIONÁRIO AURÉLIO, Minidicionário da Língua Portuguesa / Aurélio Burque de Holanda Ferreira; Coordenação Marina Baird Ferreira, Margarida dos Anjos; Equipe Elza Tavares Ferreira... [et al]. 3. ed. - Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

DWECK, Ruth Helena. O Papel do Estado na Sociedade e na Economia: uma Abordagem Teórico empírica. In: IX Congresso Brasileiro de Sociologia, 1999, Porto Alegre. IX Congresso Brasileiro de Sociologia - 1999.

ESTUDOS DE ALTERNATIVAS REGULATÓRIAS, Institucionais e Financeiras para a Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural e para o Desenvolvimento Industrial da Cadeia Produtiva de Petróleo e Gás Natural no Brasil, Editores: Bain & Company e Tozzinifreire Advogados 1ª Edição, junho de 2009, p.240.

ESTUDOS E PESQUISAS Nº 298, Os desafios do Pré-sal: Marco Regulatório Álvaro Alves Teixeira XXI Fórum Nacional - Na Crise Global, o Novo Papel Mundial dos BRICs (BRIMCs?) e as Oportunidades do Brasil (Crise como Oportunidade, Através do Plano de Ação) 18 a 21 de maio de 2009 - INAE - Instituto Nacional de Altos Estudos p.17.

FURTADO, Celso; Desenvolvimento e subdesenvolvimento, Ed.cit. p.234-36.

IANNI, Octavio. Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930-1970). 2.ª Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977. v. 83, p.316.

LEI n.º 2.004, de 3 de outubro de 1953. Presidência da República Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos. Dispõe sobre a Política Nacional do Petróleo e define as atribuições do Conselho Nacional do Petróleo, institui a Sociedade Anônima, e dá outras providências. Disponível em < [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>.

LEI n.º 9.478, de 6 de agosto de 1997. Presidência da República Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Disponível em < [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>.

MEDICI, André Cezar, Estado, Regulação e Fiscalidade: Uma abordagem introdutória. Ensaio FEE, Porto Alegre, 12(1): 86-100, 1991.

OREIRO, José Luís; FERNANDO PAULA, Luiz. Pós-keynesianos e o intervencionismo estatal. Jornal Valor, 2003, p.14.

PRADO JUNIOR, Caio. História do Desenvolvimento Econômico do Brasil. 26.ª Ed. Rio de Janeiro: Brasiliense, p.280.

PIB - Perspectivas para Investimento do Brasil, Grupo de Estudos do Setor Elétrico do Instituto de Economia da UFRJ, Grupo de Economia da Energia do Instituto de Economia da UFRJ: Bicalho, Ronaldo; Iooty, Mariana; Edmar Almeida; Colomer, Marcelo; André Leite; Bomtempo, José Vitor, p.169, 2009.

PAULO CEZAR LIMA, Consultor Legislativo do Congresso Nacional (Pró-Projetos Criação da Petro-Sal e Modelo de Partilha), IV Plenária Campanha Nacional do Petróleo, Guararema, São Paulo, 2009.

PINTO JUNIOR, Helder Queiroz; ALMEIDA, Edmar Luiz Fagundes de; BOMTEMPO, José Vitor; DIAS, Mariana Iooty de Paiva; BICALHO, Ronaldo Goulart. Economia da Energia. 1.ª Ed. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2007. v. 1, p.343.

REVISTA VEJA Ed. 2034, 14 de novembro de 2007, editora Abril. Reportagem É só teste... Mas dá para comemorar. São Paulo - SP.

REVISTA VEJA Ed. 2041, 29 de dezembro de 2007, editora Abril. Reportagem O Desafio a Vencer em Tupi. São Paulo - SP.

REVISTA VEJA Ed. 2074, 20 de agosto de 2008, editora Abril. Reportagem A Exploração do Petróleo... São Paulo - SP.

RODRIGUES, Normando; De que Nova Lei do Petróleo Precisamos?, Federação Única dos Petroleiros - FUP, p.23.

SANDRONI, NOVÍSSIMO DICIONÁRIO DE ECONOMIA Organização e supervisão de PAULO SANDRONI, 1ª Edição, Editora Best Seller, São Paulo - SP, 1999.

SÉRIE EIXOS do desenvolvimento brasileiro, Nº55, Comunicados do IPEA, Perspectivas de desenvolvimento do Setor de Petróleo e Gás no Brasil, p.60.

SILVA, Maria Euzimar Berenice Rego. O Estado em Marx e a teoria ampliada do Estado em Gramsci. In: 4º Colóquio Marx e Engels, 2005, Campinas - SP. Anais do 4º Colóquio Marx e Engels, 2005. v. 01.

TEXTO BASE DO PROJETO de Lei N.º 5891-2009, Disponível em <[www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br)>.

TEXTO BASE DO PROJETO de Lei N.º 5938-2009, Disponível em <[www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br)>.

TEXTO BASE DO PROJETO de Lei N.º 5939-2009, Disponível em <[www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br)>.

TEXTO BASE DO PROJETO de Lei N.º 5940-2009, Disponível em <[www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br)>.

TEXTO BASE DO PROJETO de Lei N.º 5941-2009, Disponível em <[www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br)>.

TN PETRÓLEO Revista Brasileira de Tecnologia e Negócios de Petróleo, Gás, Petroquímica, Química Fina e Indústria do Plástico. IBP defende a manutenção do modelo de concessão atual. 2009. Disponível em <[www.tnpetroleo.com.br](http://www.tnpetroleo.com.br)>.

## **ANEXO I**

### **Aspectos Jurídicos da INP**

#### Regulamentação de 1953

A atividade exploratória de petróleo no Brasil pode ser confundida com a própria história da Petrobras e o seu crescimento durante todo o século XX. Então, o seu real início se dá com a promulgação da Lei N.º 2.004, em 3 de outubro de 1953, que dispõe sobre a Política Nacional do Petróleo, define as atribuições do CNP e institui a Sociedade Anônima Petróleo Brasileiro. A orientação dada ao texto da lei, composto por quatro capítulos e cinquenta e seis artigos, é fechar qualquer possibilidade de uma grande participação ao capital estrangeiro e dar à Petrobras total controle do mercado. Um fato é que não há nenhum artigo propondo a nacionalização de qualquer indústria estrangeira já estabelecida, porém foi criado um ambiente jurídico que não proporciona condições ao crescimento de qualquer outra empresa no ramo, já que os pedidos de concessão exploratórios eram dados somente pelo CNP. Durante os quarenta e quatro anos em que a lei ficou em vigor, houve mudanças no texto original seguindo os avanços que a IMP e INP passavam.

Após quatro anos de publicação da lei, foi estabelecida uma alteração no texto original com Lei N.º 3.257, de 2 de setembro de 1957, durante o Governo do Presidente Juscelino Kubitschek, que propunha o direcionamento dos recursos oriundos dos impostos diretos sobre combustíveis, a manutenção e ampliação da malha ferroviária dos estados e municípios e a geração de energia elétrica. Orientação dada a INP condizente com o plano de desenvolvimento estabelecido por aquele Governo.

Durante os governos militares, em 1967, o texto ganhou um novo artigo para a destinação das receitas provindas pelo comércio de óleo e combustíveis oriundos do petróleo nacional ou estrangeiro. Com os Decretos Lei N.º 523, 688 e 755, de 1969, foram introduzidos mecanismos de captação por parte da indústria nacional no mercado financeiro, com a possibilidade de aquisição de ações preferenciais por acionistas estrangeiros. Na década de 1970 o Governo brasileiro programou uma política de internacionalização para a INP, assim sendo, a Lei N.º 5.665, de 1971, que estabelecia o meio da Petrobras atuar em mercados externos. A INP ganhou um plano de internacionalização durante os governos militares, forma de política explicada devido ao momento internacional, com as crises energéticas e cambiais, necessitando de mecanismos próprios na economia nacional para vencer esses surtos macroeconômicos.

Em relação às rendas oriundas do petróleo o decreto o Lei N.º 1.288, de 1973, estabelecia a distribuição entre estados e municípios com atividades relacionadas. A última alteração que ocorreu no organograma jurídico da INP se deu com a Lei N.º 7.990, de 28 de dezembro de 1989, que instituiu, para os Estados, Distrito Federal e Municípios, compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, de recursos minerais em seus respectivos territórios, plataformas continentais, mar territorial ou zona econômica exclusiva.

*§ 4º É também devida a compensação financeira aos Estados, Distrito Federal e Municípios confrontantes, quando o óleo, o xisto betuminoso e o gás forem extraídos da plataforma continental nos mesmos 5% (cinco por cento) fixados no caput deste artigo, sendo 1,5% (um e meio por cento) aos Estados e Distrito Federal e 0,5% (meio por cento) aos Municípios onde se localizarem instalações marítimas ou terrestres de embarque ou desembarque; 1,5% (um e meio por cento) aos Municípios produtores e suas respectivas áreas geoeconômicas; 1% (um por cento) ao Ministério da Marinha, para atender aos encargos de fiscalização e proteção das atividades econômicas das referidas áreas de 0,5% (meio por cento) para constituir um fundo especial a ser distribuído entre os Estados, Territórios e Município (Redação dada pela Lei nº 7.990, de 1989).*

#### **Distribuição de Participações Governamentais (Lei de 1953)**

Beneficiários	Compensação Financeira
Municípios (Com instalações)	10%
Municípios (Produtores)	30%
Estador e Distrito Federal	30%
Comando da Marinha	20%
Fundo Especial	10%

Fonte: Elaboração própria através do texto da Lei 2004 de 3 de outubro de 1953

No antigo modo de distribuição de rendas extras do petróleo é visto um favorecimento ao sudeste do país, uma vez que os municípios com maiores índices de produção são estabelecidos nesta região, além do próprio Distrito Federal. Sendo assim a lei também determina a destinação dos recursos.

*§ 3º Ressalvados os recursos destinados ao Ministério da Marinha, os demais recursos previstos neste artigo serão aplicados pelos Estados, Territórios e Municípios, exclusivamente, em energia, pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de água,*

*irrigação, proteção ao meio ambiente e em saneamento básico. (Redação dada pela Lei N° 7.525, de 1986)*

O molde jurídico estabelecido há mais de quarenta anos, e suas modificações e adaptações ocorridas, foram determinantes para que o Brasil chegasse à sua condição de grande explorador de petróleo. Exploração tida apenas para suprimento do mercado interno, favorecendo a industrialização, dando segurança de oferta energética e elevando o desenvolvimento do país.

#### Regulamentação de 1997

Durante a gestão do Presidente Fernando Henrique, a INP passou pelo seu maior projeto de modificação já ocorrida, a mudança do monopólio estatal para o mercado concorrencial. A Lei que estabeleceu a regulamentação jurídica é Lei N.º 9.478, de 6 de agosto de 1997, que possui dez capítulos com oitenta e dois artigos. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e propõe um novo conjunto de objetivos para a Política Energética Brasileira. Durante o seu processo de elaboração o país não obtinha a autossuficiência em exploração e necessitava de importar certa quantidade de petróleo para manter o consumo interno.

Sendo um projeto a fim de revogar a Lei de 1953, seus aspectos, vertente e objetivo diferem dos anteriores. Os princípios e objetivos propostos são: preservar o interesse nacional, promover o desenvolvimento, ampliar o mercado de trabalho, valorizar os recursos energéticos, proteger os interesses do consumidor quanto a preço, qualidade e oferta dos produtos, proteger o meio ambiente e promover a conservação de energia, garantir o fornecimento de derivados de petróleo em todo o território nacional, promover o consumo do gás natural, promover a livre concorrência, atrair investimentos na produção de energia, ampliar a competitividade do país no mercado internacional, incrementar em bases econômicas, sociais e ambientais, a participação dos biocombustíveis na matriz energética nacional.

A lei é uma mudança na orientação de política energética para o Brasil, sendo assim, criado o CNPE, o órgão logo propôs mudanças para a INP e todos os outros segmentos participantes na matriz energética. O conselho é presidido pelo Ministro de Estado de Minas e Energia, sendo assim, é ligado e responde diretamente ao Presidente da República. É um órgão técnico, existe para estudar os mecanismos jurídicos da indústria propondo, quando necessárias, modificações.

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

O segundo órgão criado com a lei foi a ANP, já citado. Visando a abertura do mercado foi instituída a função de fiscalizadora das relações entre os participantes de forma equitativa e imparcial.

*Art. 7º Fica instituída a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e biocombustíveis - ANP, entidade integrante da Administração Federal Indireta, submetida ao regime autárquico especial, como órgão regulador da indústria do petróleo, gás natural, seus derivados e biocombustíveis, vinculada ao Ministério de Minas e Energia.*

Os conjuntos de medidas adotadas visavam a abertura e a construção de um regime propício a atrair investimentos privados.

A ANP tomou uma resolução que adquiriria todos os estudos geológicos do território brasileiro (continental e marítimo) a fim de estabelecer condições de informações entre as empresas, diminuindo em tese as vantagens ao monopólio estatal da Petrobras. A forma que a empresa brasileira passou a exercer no mercado não foi diferente de qualquer outra empresa, sua única diferenciação foi sua grande capacidade técnica adquirida nos anos em que o antigo modelo vigorava, mesmo assim, a nova lei não propunha mudanças no quadro acionário, ficando o Governo Federal pela união a ser o sócio majoritário estabelecendo as mesmas obrigações que a lei de 1953 determinava.

O intuito em promulgar essa nova lei foi trazer ao mercado mecanismos para que ele próprio aumentasse seu nível de investimentos, internacionalizando a indústria e tornando-a mais eficiente. No ano em que a lei entrou em vigor, o Brasil ultrapassou a marca de produção de um milhão de barris diários de petróleo.

Em relação à distribuição dos recursos financeiros adquiridos com a exploração do petróleo, a lei introduziu mecanismos já nos editais de cada campo, a fim de determinar o quanto exatamente de cada área econômica os Municípios, Estados e União irão receber.

No antigo modelo era obrigatório o pagamento de compensações financeiras, determinadas pela alíquota de 5% do valor em óleo bruto, e depois disso, era feita a divisão dos recursos entre as partes federativas. No modelo de 1997, foram estabelecidas novas obrigações a serem pagas aos governos pelas empresas participantes.

*Art. 45. O contrato de concessão disporá sobre as seguintes participações governamentais, previstas no edital de licitação:*

*I - bônus de assinatura;*

*II - royalties;*

*III - participação especial;*

*IV - pagamento pela ocupação ou retenção de área.*

Por Bônus de Assinatura entende-se como o valor a ser pago pelo participante do leilão a fim de vencê-lo e adquirir o direito de exploração. O valor é definido seguindo critérios técnicos e expectativas produtivas do poço.

*Art. 46. O bônus de assinatura terá seu valor mínimo estabelecido no edital e corresponderá ao pagamento ofertado na proposta para obtenção da concessão, devendo ser pago no ato da assinatura do contrato.*

Royalties, como já explicado acima, é a remuneração paga pela empresa exploradora, ao órgão público estabelecido na região econômica. Sua função é ressarcitória e não tributável, ou seja, seus valores financeiros são para diminuição das causalidades negativas que a exploração do bem finito causa à localidade. Também é importante o financiamento e ganho de importância de outra atividade econômica para a região, a fim de não ocorrer o processo de Esvaziamento Econômico futuramente com o fim do recurso natural.

As participações especiais não são obrigatórias à INP, somente em casos apontados pela ANP onde é determinado grande volume produtivo.

*Art. 50. O edital e o contrato estabelecerão que, nos casos de grande volume de produção, ou de grande rentabilidade, haverá o pagamento de uma participação especial, a ser regulamentada em decreto do Presidente da República.*

A quarta nova obrigação financeira é determinada também por edital e obrigatória a toda INP.

*Art. 51. O edital e o contrato disporão sobre o pagamento pela ocupação ou retenção de área, a ser feito anualmente, fixado por quilômetro quadrado ou fração da superfície do bloco, na forma da regulamentação por decreto do Presidente da República.*

Com essas inovações a distribuição entre os municípios, estados e união ficou da seguinte forma.

**Distribuição de Participações Governamentais (Lei de 1997)**

Beneficiários	Bônus de Assinatura	Royalties =5%	Royalties >5%	Participação Especial	Pagamento pela Ocupação
Municípios (Com Instalações)		10%	7,5%		
Municípios (Produtores)		30%	22,5%	10%	
Estados (Produtores)			22,5%		
Estados e Distrito Federal		30%		40%	
União	100%				100%
Ministério da Ciência e			25%		
Ministério de Minas e Energia				40%	
Ministério do Meio Ambiente				10%	
Comando da Marinha		20%	15%		
Fundo Especial		10%	7,5%		

Fonte: Elaboração própria através do texto da Lei N.º 9.478, de 6 de agosto de 1997

## ANEXO II

### Rendas Petrolíferas, Fundo Social e Doença Holandesa

#### - Rendas Petrolíferas

As rendas petrolíferas são um injetor de recursos nos orçamentos dos governos nas três esferas da federação: Municipal, Estadual e Federal. Durante o século XX, com o aumento do setor para a economia, a legislação aplicável foi cada vez mais criando meios tributáveis e proporcionando direcionamento dessas rendas extras ao Governo (ver anexo I).

Além de uma administração eficiente desses recursos, a autoridade pública deve observar que estes provêm de uma riqueza finita, ou seja, sua visão de política pública não poderá ser apenas direcionada a este setor, uma vez que possui data de exaustão.

No trabalho do Infopetro, é citado que os governantes devem administrar tais recursos não apenas para a geração atual, mas criando políticas públicas que beneficiarão as gerações futuras. Como forma de minimizar os impactos, os governos devem atuar de modo a evitar que somente a geração atual usufrua dos benefícios da exploração de recursos finitos. Para tanto, é necessário que a riqueza do petróleo seja transformada em ativo, cujo usufruto possa ser estendido no tempo, mesmo depois que o petróleo tenha se esgotado (MARCELO ARCHER DUQUE, Infopetro, 2008, p.4).

Os governos devem evitar que as rendas petrolíferas sejam tratadas da mesma forma que os outros meios da autoridade se financiar, os impostos. Uma vez que o mercado internacional do petróleo é caracterizado pela sua volatilidade de preços é importante que se crie formas para que o financiamento das despesas públicas não seja prejudicado devido a qualquer flutuação econômica.

*“Os royalties não são impostos, uma vez que sua finalidade eminente é a compensação, isto é, trata-se de um instrumento que busca contrabalançar os efeitos da exploração de um recurso não renovável.” (MARCELO ARCHER DUQUE, Infopetro, 2008, p.4)*

Como citado por Marcelo Archer no boletim Infopetro, o pagamento dos royalties pela Indústria do Petróleo ao Governo é em razão das externalidades negativas que surgem com a exploração do petróleo e, como já mencionados, devidos também a exaustão futura do recurso.

- Doença Holandesa

Paralelamente às questões anteriores é necessário evitar que com a entrada do Brasil no mercado internacional, como exportador, um grande fluxo em moeda estrangeira conduza a uma tendência de apreciação cambial <sup>31</sup>, reduzindo assim a competitividade dos produtos nacionais causando uma diminuição em nossa renda nacional e prejudicando indústrias de outros segmentos. Em função deste fenômeno cambial, o Governo sugere a criação do FS para que a renda petrolífera seja separada das demais receitas orçamentárias, em um fundo específico, destinado a expansão do capital físico e humano. O fundo irá repassar seus ganhos financeiros aos projetos determinados pelo Governo Federal, mas não aplicar diretamente a renda petrolífera nesses projetos.

*“As rendas apropriadas pela exploração de recursos não renováveis, ao serem alocadas em bens de capital, capital humano ou natural, podem tornar o nível de consumo per capita de uma população dependente da renda mineral, constante ao longo do tempo, mesmo após a exaustão das reservas. Dessa forma, a transferência de estoques de recursos não renováveis para estoques de capital humano e manufaturado, faz com que se preserve o montante de capital de uma região, atendendo assim ao princípio da justiça intergeracional”. (MARCELO ARCHER DUQUE, Infopetro, 2008, p.6)*

---

<sup>31</sup> A apreciação está relacionada com o fenômeno descrito como Doença Holandesa. É um conceito econômico que explica a relação entre a exploração de recursos naturais e o declínio do setor manufatureiro. A teoria prega que um aumento decorrente da exportação de recursos naturais irá desindustrializar uma nação devido à valorização cambial, que torna o setor manufatureiro menos competitivo frente aos produtos externos.

## ANEXO III

### Volta do Monopólio Estatal

Além dos quatro projetos enviados pelo Governo Federal existe um quinto projeto de autoria do Sindicato dos Petroleiros de São Paulo, e propõe a estatização do setor.

A quinta proposta de regulamentação, PL 5891-2009, para o setor petrolífero é enviada ao legislativo nacional por setores sindicais das classes trabalhadoras do setor. O modelo proposto defende a retomada do monopólio total de todas as atividades de exploração, produção de derivados, prospecção por novos poços e comercialização do petróleo e gás natural.

Os defensores de tal proposta, Sindicato dos trabalhadores do Estado de São Paulo, pretendem que a União detenha todos os direitos de produção de exploração em território, compreendendo, mar territorial <sup>32</sup>, plataforma continental <sup>33</sup> e zona econômica exclusiva <sup>34</sup> (ZEE). O PL se assemelha em alguns aspectos da proposta feita pelo Governo em seus quatro projetos já citados, porém é muito mais rígida na participação estatal. Em relação aos recursos das rendas petrolíferas, é defendida a criação de um Fundo Soberano Nacional nos mesmos moldes e objetivos da proposta governamental do FS.

O setor é entendido pelo quinto PL como estratégico para o desenvolvimento futuro da nação e a iniciativa estatal a melhor forma para que o Pré-Sal seja um catalisador deste processo. Sendo assim, a participação privada no setor seria abolida tendo somente a Petrobras e suas subsidiárias regime legal para executar todas as atividades relacionadas.

O embasamento para que seja implementado está proposta para o Novo Marco Regulatório é a mudança de paradigma que o setor nacional sofrerá quando o Pré-Sal for posto em atividade, e com tal proposta o Governo revoga totalmente as grandes mudanças impostas pela lei do petróleo de 1997 e o setor retorna moldes idênticos desde a criação da Petrobras por Getúlio Vargas em 1953.

---

<sup>32</sup> É a faixa de águas costeiras que alcançam 12 milhas náuticas (22 quilômetros) a partir do litoral de um Estado, são consideradas parte do território.

<sup>33</sup> Trecho do fundo do mar que se segue imediatamente à costa e cuja profundidade é inferior a duzentos metros.

<sup>34</sup> A ZEE é delimitada por uma linha imaginária situada a 200 milhas marítimas da costa. A ZEE separa as águas nacionais das águas internacionais.