



UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE TRÊS RIOS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS E EXATAS - DCEEX

IGOR FERREIRA DE OLIVEIRA

AS QUESTÕES ECONOMICAS ENVOLVIDAS NA CONTRARREFORMA DE 2010:
O MARCO REGULATÓRIO DO PETRÓLEO

TRÊS RIOS - RJ

2014

IGOR FERREIRA DE OLIVEIRA

**AS QUESTÕES ECONOMICAS ENVOLVIDAS NA CONTRARREFORMA DE 2010:
O MARCO REGULATÓRIO DO PETRÓLEO**

Monografia de conclusão de curso apresentada
ao curso de Ciências Econômicas da
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro,
instituto de Três Rios.

Orientador: Cícero Augusto Prudêncio
Pimenteira

TRÊS RIOS – RJ

2014

IGOR FERREIRA DE OLIVEIRA

Monografia de conclusão de curso apresentada
ao curso de Ciências Econômicas da
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro,
instituto de Três Rios.

Orientador: Cícero Augusto Prudêncio
Pimenteira

Professor Orientador: Cícero Augusto Prudêncio Pimenteira

Professor: Corbiniano Silva

Professor: Rafael Vieira da Silva

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo demonstrar as transformações que a indústria petrolífera brasileira sofreu desde o seu início, mostrando sua evolução e descobertas de novas bacias petrolíferas, assim como todo desenvolvimento tecnológico envolvido neste processo. Os impactos que o petróleo teve sobre a economia brasileira e principalmente as leis que regem os acordos firmados entre o Estado e a iniciativa privada.

Sumário

1	INTRODUÇÃO	6
2	EVOLUÇÃO DA INDÚSTRIA PETROLÍFERA: NASCIMENTO E DESENVOLVIMENTO.....	8
2.1	Governo Vargas e a criação da Petrobrás.....	8
2.2	Estruturas de mercado: Monopólio.....	10
2.3	O milagre e a consequente dependência do petróleo.....	10
2.4	O primeiro choque do petróleo e o II PND como meio de autossuficiência.....	12
2.5	O segundo choque e as consequências no balanço de pagamentos da economia brasileira.....	14
3	TRANSFORMAÇÕES DA INDÚSTRIA PETROLÍFERA NA DÉCADA DE 1990.....	16
3.1	A inserção da lógica neoliberal na economia brasileira.....	16
3.2	A Flexibilização do Monopólio e a Lei 9.478 de 1997.....	18
3.3	As críticas à Abertura do Mercado de Petróleo e Gás no Brasil.....	20
3.3.1	Os resultados da reforma.....	21
4	OS CONTRATOS DE CONCESSÃO E PARTILHA.....	26
4.1	Concessão x Partilha.....	26
4.2	A Lei 12.351 de 2010 e o Novo Marco Regulatório da indústria petrolífera brasileira, a derrota de um modelo de sucesso.....	27
5	CONCLUSÃO	31
	REFERÊNCIAS	33

1 INTRODUÇÃO

O petróleo foi responsável por grandes mobilizações na sociedade brasileira no decorrer do século XX e ainda é responsável por grandes discussões por possuir grande valor estratégico no desenvolvimento das nações. Com o fim da 2ª Guerra Mundial, agentes econômicos com influência considerável, defendiam a ideia de que o Brasil deveria se abrir ao capital estrangeiro para exploração do petróleo. Em contrapartida, os nacionalistas acreditavam na atuação do estado através do monopólio com a criação de uma empresa nacional para exploração do *ouro negro*. No início dos anos 1950, em resposta ao movimento *O Petróleo é nosso*, o Governo do então presidente Getúlio Vargas assina a “Lei 2.004 que institui a Petróleo Brasileiro S.A (Petrobras) como monopólio estatal de pesquisa e lavra, refino e transporte do petróleo e seus derivados”.

A mão de obra estrangeira foi sendo substituída gradativamente por técnicos brasileiros, enviados ao exterior para especialização e no final de 1968 a indústria brasileira contava com uma produção diária de 160 mil barris. Com a alta competitividade internacional a importação se tornou uma atividade irresistível. Com a baixa produção no mar e o declínio na produção terrestre, o governo ampliou o “financiamento no *downstream* (refino, transporte e petroquímica) e a criação da Braspetro em 1972 afim de buscar alternativas de abastecimento em outros países”. Em meio a uma crise mundial, que já afirmava o petróleo como peso e medida em muitas economias modificando relações entre países produtores e consumidores, o Brasil descobre o campo marítimo de Ubarana na bacia de potiguar no ES e o campo de Garoupa na bacia de campos no RJ em 1974, iniciando uma nova fase dentro da Petrobras diferenciando através da exploração em águas profunda e ultra profundas.

Neste trabalho temos como objetivo evidenciar a questão do petróleo no Brasil passando por momentos históricos na trajetória desta fonte de energia não renovável em território nacional, passando pelo processo de mobilização social para a criação de uma empresa nacional afim de monopolizar a exploração do petróleo, os pactos e acordos para refinar e o processo de exploração em água profundas e ultra profundas. Incluindo a discussão sobre as questões econômicas envolvidas no marco regulatório e no uso econômico do pré-sal.

O capítulo 2 foi destinado a parte histórica do trabalho, desde a criação da Petrobrás, passando pelos desdobramentos das políticas econômicas e o efeito de diversas adversidades que a economia vivia no período corrente. No capítulo 3 damos início a partir da década de 1990 começando pelas políticas de combate à inflação, o consenso neoliberal e a flexibilização

dos mercados com a Lei do Petróleo e suas consequências. No capítulo 4, é confrontado os dois modelos e colocado em questão se o modelo anterior ainda era capaz de atender as necessidades devido à descoberta do pré-sal, mediante o sucesso do modelo de contrato de concessão.

2 EVOLUÇÃO DA INDÚSTRIA PETROLÍFERA: NASCIMENTO E DESENVOLVIMENTO

Com a inserção do petróleo no cenário energético mundial, a energia se tornou fato gerador de conflitos entre países importadores, exportadores, indústrias e governos. Tem grande importância a interação entre fatores econômicos e políticos ao analisarmos o processo evolucionário da indústria mundial do petróleo, que nos possibilita uma melhor compreensão do nascimento, presente e futura evolução desta indústria. Conforme Pinto Junior (2007, p 60):

O petróleo selou o “destino” das nações e das coalizões de nações vencedoras e vencidas nas duas grandes guerras mundiais do século XX, promovendo a luta pela descolonização e industrialização das nações em desenvolvimento, em particular nas nações do mundo árabe.

No final da década de 1940, percebendo a importância do domínio da energia para o processo de modernização, produtividade e mobilização em que se estruturava a economia brasileira, cresce o debate acerca da melhor política a ser adotada pelo Brasil em relação a exploração do Petróleo.

2.1 GOVERNO VARGAS (1951-1954) E A CRIAÇÃO DA PETROBRÁS

No início do segundo governo Vargas, o cenário externo era animador em relação as transações com o exterior, principalmente após a aliança feita com os Estados Unidos por meio da CMBEU, devido alta nos preços do café.

Reconhecendo os riscos que o país corria com uma iminente dependência de combustíveis importados, tem se a intervenção do governo na exploração por meio de dois órgãos, Serviço Geológico e Mineralógico do Brasil (SGMB) e Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), realizando perfurações de poços em diversos estados, não obtendo êxito em suas pesquisas, ao passo de que crescia dependência de combustíveis importados.

Em 1938, o então presidente Getúlio Vargas decidiu realizar grande intervenção no setor, transformando as atividades petrolíferas em utilidade pública e institui o CNP – Conselho Nacional do Petróleo, para gerir políticas relacionadas ao petróleo no país, tendo em 1939, a obtenção da primeira descoberta de acumulação de petróleo na localidade de Lobato, interior da Bahia.

Com as recorrentes dificuldades encontradas no abastecimento de petróleo e seus derivados, aumentava o grupo dos que identificavam o setor petrolífero estratégico para a economia brasileira. Em torno da nacionalização das jazidas de petróleo, se confunde a história da Petrobrás, criada através da Lei 2.004, de 03 de outubro de 1953, sendo a pesquisa, lavra, refino e transporte de petróleo e seus derivados atribuições do estado, com recursos do imposto único sobre derivados de petróleo, coordenado pela CNP, conferindo à Petrobras, o monopólio da extração de petróleo, restando as companhias estrangeiras, o mercado distribuidor de combustíveis (GIAMBIAGI, 2011).

Não espanta, pois, o envolvimento direto de setores das Forças Armadas no debate em torno da matéria, o que se refletiu na criação, ainda em 1938, do Conselho Nacional do Petróleo – CNP, tendo à frente um general, Horta Barbosa (VIANNA; VILLELA, 2011, p. 11).

Com a campanha “O Petróleo é nosso”, que expressava a vontade popular da exclusão das companhias estrangeiras dos processos de exploração e refino do petróleo, delineando as posições políticas, onde, de um lado, os defensores do controle estatal de todo o processo, devido a desconfiança dos meios políticos a favor das empresas multinacionais de petróleo, que tinham o interesse no não desenvolvimento das atividades de refinação no país, e do outro, opiniões onde propunham uma participação do capital privado no setor, pelo motivo de não haver tecnologia adequada, capacidade técnica e administrativa, capazes de gerir tal indústria nas diversas fases na cadeia produtiva do petróleo.

Um dos objetivos da recém criada indústria era garantir que o petróleo chegasse em todos os cantos do país. Porém, a produção não atingiria 1,6% do consumo interno, o que levou a companhia a intensificar a exploração e a capacitação do corpo técnico e a ampliação no setor de refino existente, objetivando a redução dos custos de importação dos derivados do Petróleo. Conforme Moraes (2013, p 53):

A instalação da Petrobras ocorreu em 10 de maio de 1954, com a produção de apenas 2.663 barris/dia de petróleo, volume que não atendia nem mesmo à pequena capacidade de processamento de petróleo de 5.000 barris/dia da Refinaria de Mataripe, na Bahia, a primeira refinaria estatal. As reservas de petróleo eram de apenas 16,8 milhões de barris (boe). A produção nacional de gasolina naquele ano foi de 141.800 m³, que representou apenas 3,7% do consumo total de 3,8 milhões de m³.

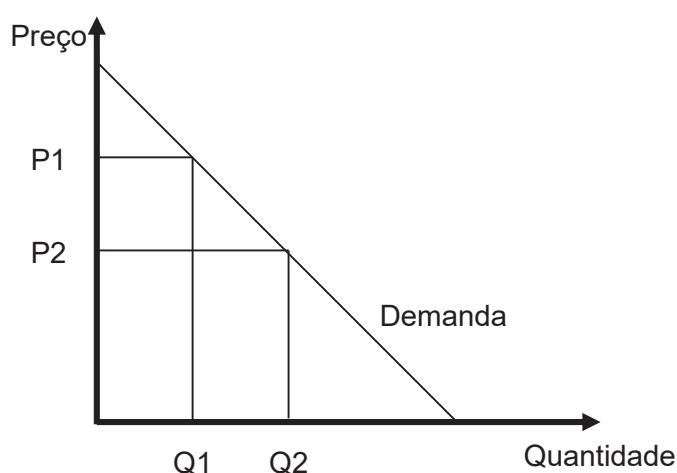
Conforme Giambiagi (2011), o período de 1945 – 1955 foi marcado por forte expansão do PIB seguido de pressões inflacionárias e com mudanças nítidas na indústria de transformação, guiadas pelo avançado estágio do processo de substituição de importações.

2.2 ESTRUTURAS DE MERCADOS: MONOPÓLIO

O monopólio se caracteriza pela concorrência imperfeita, situação onde existe apenas um produtor de bem ou serviço o qual não tenha substituto próximo, devido a essa situação, o monopolista exerce influência considerável na formação de preços (VARIAN, 2006).

Quando há somente uma empresa no mercado, é pouco provável que ela considere os preços como dados. Pelo contrário, o monopólio reconheceria sua influência sobre o preço de mercado e escolheria o nível de preço e de produção que maximizasse seus lucros totais.

Figura 1: Características de Monopólio



O poder de monopólio depende das dificuldades encontradas pelas outras empresas para inserção no mercado, existindo diversas barreiras à entrada como por exemplo, o direito de exclusividade (patentes, direitos autorais e licenças) e economias de escala. Esta última, pode conduzir ao monopólio natural, possibilitando o maior produtor cobrar preços menores e, assim, expulsando os concorrentes do mercado.

2.3 O MILAGRE E A CONSEQUENTE DEPENDÊNCIA DO PETRÓLEO

O período de 1964 até 1973 pode ser dividido em dois momentos para descrevermos o desempenho da economia brasileira. Num primeiro momento (1964-1967) ¹, foi caracterizado como um período de ajustes, visando o combate ao processo inflacionário, desequilíbrio externo e estagnação econômica vivida no início deste período, conforme Giambiagi (2011, p. 61).

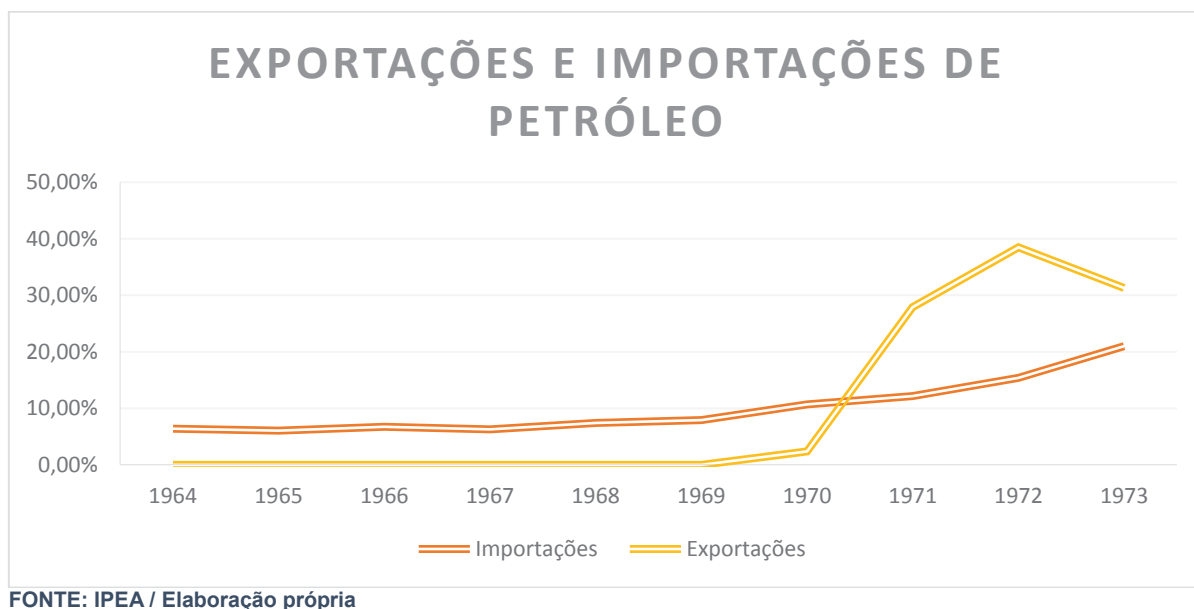
Na prática, o PAEG estabeleceu um mecanismo de seleção de custos que deveriam ser comprimidos, em nome da necessidade de conter o processo inflacionário, e daqueles que deveriam ser preservados, ou mesmo reajustados.

Conforme o autor, este período foi marcado pela implantação do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG)¹, plano com inspirações ortodoxas afim de obter estabilização dos preços, e reformas estruturais no sistema financeiro, tributário e mercado de trabalho.

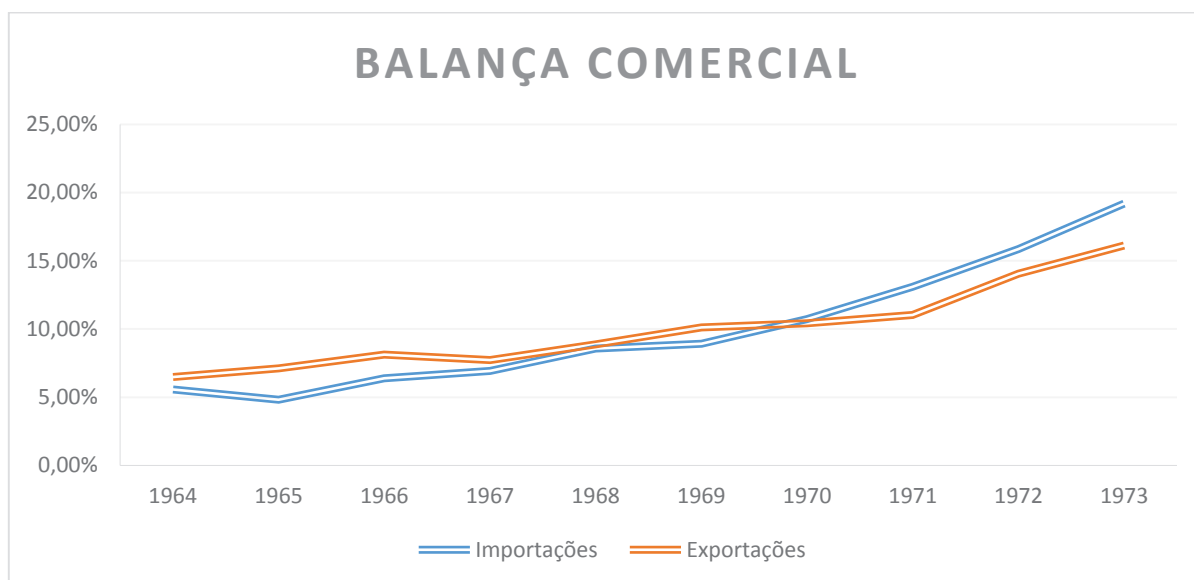
O segundo período foi marcado por uma política monetária expansionista acompanhada por um vigoroso crescimento econômico, com média de 11,1% ao ano, e redução gradativa da inflação e desequilíbrio externo.

Na média, a balança comercial foi equilibrada neste segundo período em consequência do bom desempenho das exportações acompanhado por uma moderada valorização cambial, o que estimulou as importações, de acordo com Giambiagi (2011, p. 68):

A elevada sensibilidade do *quantum* de importações ao crescimento do PIB nesse período refletiu, essencialmente, o estágio de desenvolvimento industrial da economia brasileira à época: face à dependência externa do país com relação a bens de capital e insumos (especialmente petróleo e derivados), o crescimento do setor de bens de consumo duráveis pressionou as importações desses itens.



¹ "Nesse período, a economia brasileira teve um comportamento do tipo *stop and go*, embora o crescimento médio do PIB tenha sido razoável (4,2% ao ano)."



FONTE: IPEA / Elaboração própria

Esse eventual equilíbrio nas contas externas foi possível devido ao endividamento, fonte do ingresso de capital estrangeiro em nossa economia, compensando a necessidade de financiamento, o que permitiu até o acúmulo de reservas internacionais.

Este período da economia brasileira deixou como herança, um misto de vantagens e desvantagens para a próxima gestão. Neste período, obtivemos uma redução na inflação, reorganização da estrutura fiscal e financeira além da recuperação do balanço de pagamentos, em contrapartida, a correção monetária trazia efeitos nocivos a dinâmica dos preços e o aumento da dependência externa agindo em dois setores principais como o financeiro, sendo reflexo do endividamento e o setor industrial, principalmente sobre os bens de capital, petróleo e seus derivados, condições essa que, ocasionariam desafios e riscos a partir do primeiro choque do petróleo.

2.4 O PRIMEIRO CHOQUE DO PETRÓLEO E O II PND COMO MEIO DE AUTO SUFICIÊNCIA

O cenário da economia brasileira sempre foi marcado pela dependência externa, um dos motivos de suas crises envolvia o balanço de pagamentos. No fim dos anos 1970, germina uma crise de endividamento externo, que tinha por trás, uma política econômica visando à recuperação de ritmo e níveis de crescimento e desenvolvimento (CARNEIRO, 2002).

A década de 1970 é marcada pela perda de dinamismo do comércio mundial, desaceleração do crescimento econômico, altos índices de inflação e elevadas taxas de juros, o

que encerra um período de prosperidade do capitalismo sob a égide do regime de Bretton Woods (CARNEIRO, 2002). Este período está marcado pelo esgotamento das ondas de inovações que eram de extrema importância para o dinamismo das economias capitalistas do pós guerra e tinham suas bases na diferenciação e sofisticação dos bens de consumo duráveis, na substituição de materiais naturais por sintéticos e a mudança da matriz energética com progressiva substituição do carvão mineral pelo petróleo. Conforme Carneiro (2002, p. 49):

A crescente perda de dinamismo poderia ter sido contra arrestada caso outros componentes da demanda agregada, tais como o comércio internacional e os gastos públicos, tivessem ampliado as expectativas de lucros. Estas, aliás, foram duas importantes fontes do crescimento no pós guerra por meio da criação de novos mercados. No que tange ao comércio internacional, a grande alavanca da expansão havia sido a internacionalização da grande empresa, especialmente a americana. Conforme Coutinho & Belluzo (1982), esse processo de concorrência entre as grandes empresas, inicialmente nos países centrais e posteriormente nos periféricos, criou mercados adicionais, potencializando o crescimento.

De acordo com o autor, a própria organização do sistema fundada no regime de câmbio fixo foi questionada pelos desequilíbrios no balanço de pagamentos entre os principais países, o que acarretou na suspensão da conversibilidade do dólar em ouro e a posteriori, a progressiva flutuação das taxas de câmbio, acompanhadas de redução do dinamismo do comércio internacional. As tentativas de garantir o dinamismo da demanda agregada por meio dos gastos públicos se viam limitados, pois, eram acompanhados de déficits fiscais, o que resultou em perda de arrecadação como consequência de uma aceleração inflacionária e elevação nas taxas de juros rompendo o padrão virtuoso entre gastos públicos e privados, “pelo qual a ampliação do primeiro desencadeava o crescimento do segundo, dando origem a mais arrecadação, evitando déficits elevados”, em síntese temos déficits públicos elevados nos países centrais uma sensibilidade menor do setor privado aos gastos públicos, o que marca o período pós 1973, pois os empréstimos tomados após a segunda metade da década de 1970, tinham custos elevados e prazos curtos, o que acabou produzindo uma situação em que os empréstimos adicionais fossem utilizados para rolar a dívida antiga.

Nesse contexto, na perspectiva dos países subdesenvolvidos temos dois fatos agravantes: a elevação dos preços do petróleo² e o aumento gradativo das taxas de juros que de acordo com Carneiro (2002, p. 53) se resume nas seguintes consequências:

² “A crise do petróleo de 1973 é caracterizada pela brusca elevação do preço do produto que de US\$ 3 passou para US\$ 12 por barril. Como o Brasil dependia quase inteiramente de abastecimento externo de petróleo, a crise provocou grande aumento das despesas com importações e déficits comerciais expressivos” (CARVALHO; 2007, P. 137).

Da perspectiva dos países subdesenvolvidos, há dois fatos particularmente graves: a elevação brusca dos preços do petróleo, o assim chamado primeiro choque do petróleo, e o aumento substantivo das taxas de juros, caracterizando o também primeiro choque dos juros após um longo período de juros nominais e reais muito baixos.

Segundo Carneiro (2002), a elevação das taxas de juros nominais, consequência da ampliação da inflação nos países centrais teve um significado particular para os subdesenvolvidos. Com a queda nos preços das exportações dos países subdesenvolvidos, o aumento dos juros teve um componente real, ou seja, para seu pagamento, era necessário um maior volume de exportações.

Durante esse período o país acumulou déficits nos balanços comercial e de serviços sendo parte significativa dessas dificuldades devido ao aumento dos gastos com importação, em consequência aos aumentos dos preços do petróleo a partir de 1973 (CARVALHO, 2007).

2.5 O SEGUNDO CHOQUE E AS CONSEQUÊNCIAS NO BALANÇO DE PAGAMENTOS DA ECONOMIA BRASILEIRA

A crise da dívida na década de 1980 fez ressurgir os superávits comerciais, pois, foi responsável pelos cortes abruptos nos fluxos de capitais entre as nações industrializadas e as menos desenvolvidas. Os países periféricos foram submetidos a fortes pressões para o pagamento de créditos adquiridos anteriormente, o que os levaram a adotar programas de ajustamento para obter rapidamente um acúmulo de divisas para honrar os compromissos (CARVALHO, 2007).

No final de 1979 e início da década de 1980, logo após o segundo choque do petróleo, o aumento dos juros norte-americanos deflagrou a crise das dívidas externas dos países em desenvolvimento, o que repercutiu de maneira bastante profunda em toda a América Latina (BARROS; SCHUTTE; PINTO, 2012, p. 27).

Durante os anos 1980” a ruptura do financiamento externo e, mais que isso, o pagamento da dívida explica a brusca desaceleração do crescimento brasileiro”. Como consequência de suas políticas econômicas, a economia brasileira tem um agravamento de sua crise e perda de autonomia de suas políticas econômicas, fica refém do FMI e vítima de uma grave inflação (CARNEIRO, 2002). Conforme Abreu (1990, p. 344):

Diante das novas dificuldades de balanço de pagamentos após o segundo choque do petróleo e da elevação das taxas de juros internacionais, a economia brasileira completou o ajuste estrutural nos primeiros anos da década de 80, sob condições adversas de relações de troca e nível de demanda externa. Essas condições adversas aumentaram os custos internos do ajuste, e as políticas econômicas adotadas, com ou sem beneplácito do FMI, contribuíram para aumentar os conflitos internos e agravaram os efeitos inflacionários. A alta inflação foi o principal sintoma dos graves desequilíbrios internos que condicionaram o desempenho da economia brasileira até o final da década.

Com o primeiro e segundo choques do petróleo, criou-se uma nova situação onde observamos desequilíbrio do paradigma keynesiano de intervenção estatal forte devido às drásticas reduções nas taxas de acumulação de capitais. Como nossa economia se baseou num modelo de desenvolvimento onde dependíamos de financiamento externo, nos encontramos ameaçados no balanço de pagamentos onde as altas dos preços do petróleo ocasionariam déficits e devido à inflação internacional combinados às altas taxas de juros decorrente da crise americana dos anos 1980.

Nessas condições, a Petrobrás é solicitada uma nova missão, atingir a autossuficiência, não encontrando petróleo na terra, o plano de não dependência migra para o mar com explorações progressivas de lâminas de água de poucas dezenas de metros a centenas e mais adiante mil, dois mil e atualmente a profundidades próximas a três mil metros, processo esse conhecido como exploração de água profundas e ultra profundas.

3 TRANSFORMAÇÕES DA INDÚSTRIA PETROLÍFERA NA DÉCADA DE 1990

De acordo com o autor, nos anos 1990 temos queda nas taxas de juros dos Estados Unidos, o que faz com que os especuladores busquem taxas mais elevadas fora dos EUA o que acaba gerando uma maior liquidez mundial, sendo uma tendência expansiva. Temos eleições presidenciais, legislativo e estadual em 1994 tendo a inflação como tema central no debate macroeconômico. Com o ministro da fazenda Fernando Henrique Cardoso, aproximando de paradigmas vinculados à noção de equilíbrio baseado no Legado liberal, de ideias centradas nas medidas sugeridas no Consenso de Washington que propunham: ajuste fiscal, taxas de juros elevadas, câmbio fixo, abertura comercial, privatizações e desregulamentação do mercado.

Nesse contexto, o plano para equilibrar a economia foi a criação de um super indexador a URV, que é utilizado para preços de tarifas e impostos, alugueis, salários dentre outros, o que caracterizou uma dolarização indireta na economia tendo uma moeda vinculada ao dólar, a inflação corrente passa a ser a inflação do dólar. Nesse contexto temos a seguinte situação no balanço de pagamentos: na conta corrente, com a valorização cambial, temos queda nas exportações e um aumento nas importações, acompanhado de um aumento no envio de remessas de lucro e de um aumento na taxa de juros. Na conta financeira, temos certa volatilidade, pois no primeiro instante temos aumento no investimento direto estrangeiro e que se retrai posteriormente, e o mesmo movimento acontece com os investimentos em carteira (CARNEIRO, 2002).

3.1 A INSERÇÃO DA LÓGICA NEOLIBERAL NA ECONOMIA BRASILEIRA

A economia brasileira teve um crescimento médio de 7,4% ao ano, no período de 1950 a 1980, sendo diferente disso, apenas em quatro ocasiões onde cresceu abaixo de 4%. Tal resultado foi possível devido a associação a uma política de substituição de importações e alguns casos de promoção de exportações, como ocorrido no milagre (GIAMBIAGI, 2010).

Conforme o autor, podemos resumir o modelo de industrialização brasileiro em três características: a participação do Estado no suprimento da infraestrutura e alguns setores prioritários, protecionismo elevado e o fornecimento de crédito em condições favoráveis a novos projetos.

Para o autor, a forma encontrada pelos países periféricos para promoverem sua industrialização foi através do modelo de substituição de importações, defendido pela CEPAL, que questionava o modelo convencional e colocava em cheque a capacidade do livre comércio promover uma melhor alocação de recursos ou o desenvolvimento natural.

Conforme Giambiagi (2010), o modelo de substituição de importação deixou algumas sequelas para a economia como uma distorção na estrutura de incentivos em determinados setores, uma certa retração na exportação, com um certo viés para algumas atividades e o endividamento do Estado. Mesmo com determinadas ineficiências, há quem diga que no início dos anos 1980, a estrutura industrial brasileira estava completamente integrada, fruto do movimento de desenvolvimento liderado pelo Estado.

De acordo com o autor, um fator relevante foi a convivência constante com a inflação, principalmente após 1964, com o desenvolvimento de um sofisticado sistema de indexação. No período compreendido entre o fim dos anos 1970 até o final dos anos 1980, a economia brasileira sofreu com choques de diversas ordens (crise de liquidez externa, crise da dívida, bastante impactantes no processo inflacionário), ocasionado um cenário de severa restrição externa, impactando o crescimento econômico.

“Durante a segunda metade da década de 1980, vários programas de estabilização de inspiração heterodoxa foram postos em prática com vistas a eliminar a inflação e a restaurar a credibilidade da moeda”, Carneiro (2002, p. 206):

Qualquer que tenham sido os méritos e deméritos desses programas de estabilização, o principal requisito para obter êxito era conseguir estabilizar o valor externo da moeda, objetivo que se encontrava fora do alcance das autoridades econômicas locais. Ou seja, a ruptura do financiamento externo e a transferência de recursos reais para o exterior estão na raiz da incerteza quanto à evolução da taxa de câmbio, cujo efeito sobre as outras esferas da economia dá ensejo ao desenvolvimento de um processo hiperinflacionário.

Enquanto a economia se encontrava desequilibrada, com tentativas de combate à inflação, a indústria não conseguia acompanhar os avanços tecnológicos e organizacionais das nações desenvolvidas, consequência da retração do investimento. Conforme Giambiagi (2010, p. 135):

Por ocasião de um encontro do Institute for International Economics em Washington, D. C., o economista John Williamson listou uma série de reformas que os países em desenvolvimento deveriam adotar na área econômica para que entrassem em uma trajetória de crescimento autossustentado. Essa lista foi intitulada pelo próprio Williamson de “Consenso de Washington”, pois ele acreditava ser um conjunto de medidas com que a maioria dos economistas ali presentes estaria de acordo. Sumariamente, as propostas de Williamson visavam assegurar a disciplina fiscal e

promover ampla liberalização comercial e financeira, além de forte redução do papel do Estado na economia.

O consenso econômico neoliberal diz respeito à organização da economia, incluindo produção, mercado de produtos e serviços, mercados financeiros, assentado na liberalização dos mercados, desregulamentação, privatização, minimalismo estatal, controle inflacionário, primazia das exportações, cortes nas despesas sociais, redução do déficit público, concentração de poder na mão de grandes empresas multinacionais e o poder financeiro nos grandes bancos transnacionais (SANTOS, 1998).

Conforme o autor, este modelo trouxe inovações institucionais como as novas restrições à regulamentação estatal, para investidores estrangeiros e criadores intelectuais foram criados os novos direitos de propriedade em âmbito internacional e a criação de agências multilaterais as quais o Estado está subordinado, como o Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional (FMI) e Organização Mundial do Comércio (OMC).

Países que sofreram com os efeitos da crise da dívida, como no caso brasileiro, encontravam dificuldades para estabilizar a economia e voltar a crescer, o que os levaram a implementar diversos planos de ajuste, não obtendo êxito, devido a persistência do processo inflacionário. Um grande problema para estas economias era o acesso a fontes externas de poupança, que havia possibilitado eventual desenvolvimento no passado (CARVALHO; SILVA, 2007).

De acordo com a autora, com o acatamento do receituário neoliberal, a desconfiança que havia quanto ao retorno do capital foi afastada e com a implantação do Plano Brady³, foi possível a renegociação dos débitos anteriores em condições compatíveis as economias subdesenvolvidas

3.2 A FLEXIBILIZAÇÃO DO MONOPOLIO E A LEI 9.478 DE 1997

Após a introdução do Plano Real, e graças a uma onda de popularidade, Fernando Henrique Cardoso foi eleito no primeiro turno das eleições de 1994, e tinha alguns objetivos traçado para seu governo como a obtenção de estabilidade e crescimento econômico, uma atenção especial a saúde e educação principalmente a fundamental e uma reestruturação do

³ Anunciado em março de 1989, teve como elemento essencial a reestruturação da dívida soberana de 32 países, mediante a troca desta por bônus de emissão do governo do país devedor, que contemplavam abatimento do encargo da dívida.

Estado para que fosse possível alcançar alguns avanços sociais e econômicos (PEREIRA; SOUZA, 2013).

Conforme os autores, o atual governo pretendia iniciar o projeto de reconstrução nacional com uma reforma na Administração Pública, que seria acompanhada por um conjunto de alterações constitucionais o que teria como objetivo, a captação de investimentos privados nacionais e internacionais nos setores de infraestrutura.

Devido à crise fiscal que assolava o estado e uma crescente demanda da população por serviços de melhor qualidade, cabia ao Estado permitir a ação do capital privado nestes setores através de regulação dos mesmos.

Essa onda de privatizações dúvida opiniões no congresso, porém, grande parte defendia a ideia de que chegassem a soluções intermediárias, levando ao fim o monopólio estatal mas com atuação do Estado de certa forma. As privatizações deste período se iniciaram em setores onde havia um considerável apoio parlamentar, iniciando nas indústrias siderúrgicas, químicas, petroquímicas e fertilizantes.

De acordo com os autores (PEREIRA; SOUZA, 2013, p. 50):

Em fevereiro de 1995, foi enviada ao Congresso uma série de propostas de emenda constitucional vistas como necessárias para a transformação da economia brasileira. Entre elas estavam a abertura de concessões para exploração do gás natural aos capitais privados, a quebra do monopólio estatal das telecomunicações, a permissão para navegação de cabotagem e, como principal medida, a “flexibilização” do monopólio do petróleo. Esta última medida buscava ampliar a concorrência, permitindo a atuação de empresas privadas (nacionais e estrangeiras) na exploração, importação e refino do petróleo. Não se pretendeu, portanto, a privatização da estatal. As três primeiras mudanças foram rapidamente votadas e aprovadas, ainda em agosto do mesmo ano. O caso, porém, foi diferente para a solução do petróleo.

O processo de privatização da Petrobras se mostrou bastante conflituoso, devido a importância da empresa, que de acordo com o próprio presidente, se tornou símbolo da emancipação nacional. O processo de privatização não era tão simples e dividia bastante opiniões e havia resistência à flexibilização tanto da situação quanto da oposição pois “[...] em nações com um retrospecto colonial como o dos países latino-americanos, é muitas vezes reticente quanto à privatização de bens públicos para o setor estrangeiro, não vendo benefícios claros resultantes da privatização” (PEREIRA; SOUZA, 2013, p. 51).

Conforme os autores, a Emenda Constitucional nº 9/1995, foi responsável pelo fim do monopólio estatal da Petrobrás, promovendo concessões ao capital privado, permitindo a ação destas empresas em atividades como exploração, refino e produção de petróleo.

Em 1997, foi aprovada a Lei 9.478/1997, flexibilizando o monopólio estatal, fazendo com que o Estado se transformasse em regulador e fiscalizador das operadoras, através da Agência Nacional do Petróleo (ANP), além de criar o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), órgão vinculado à Presidência de República e que era presidido pelo ministro de Minas e Energia, que tinha como responsabilidade de formular políticas para a área de petróleo e gás (PEREIRA; SOUZA, 2013).

Tabela 1: **Volume de petróleo refinado no período de 2000 – 2010 em barris**

Ano	Quantidade (b)
2000	591.054.640
2001	608.437.860
2002	596.927.187
2003	591.355.413
2004	634.678.785
2005	635.362.627
2006	639.732.505
2007	652.185.340
2008	649.089.832
2009	660.790.899
2010	661.838.675

FONTE: ANP / Elaboração Própria

Conforme o autor, de forma imperativa, a flexibilização do monopólio constatou que a busca pela autossuficiência na produção de petróleo era maior do que a capacidade econômica da empresa detentora do monopólio, devido a reduzida área de exploração e uma extensa área a se explorar. Com a Lei do Petróleo e a criação da ANP, foi possível a inserção de capital privado no setor, ocasionando o desenvolvimento da indústria causando uma maior eficiência na produção.

3.3 AS CRÍTICAS À ABERTURA DO MERCADO DE PETRÓLEO E GÁS NO BRASIL

Conforme Giambiagi; Lucas (2013), com a flexibilização do monopólio estatal, foi gerado uma certa insatisfação em determinados segmentos, pois, acreditavam que com a abertura do setor de petróleo, a soberania do Estado estava ameaçada.

De acordo com o autor, era possível identificar alguns destes agentes contrários à flexibilização, sendo alguns deles partidos políticos de oposição, membros da Federação Única

dos Petroleiros (FUP) e Associação dos Engenheiros da Petrobrás (Aepet), presentes na votação da Emenda Constitucional nº 9, de 1995, que gerou redação ao art. 177 da Constituição Federal.

Durante todo o debate que precedeu a mudança da Constituição e a posterior aprovação da Lei 9.478, a oposição, sobretudo o PT, afirmava que por trás da proposta do governo estava um plano maquiavélico de enfraquecimento da Petrobrás. Diziam os críticos que, com o fim do monopólio, a Petrobrás seria sucateada e privatizada (PIRES, 2010).

Estes agentes estiveram presentes em praticamente todas as rodadas de licitações, para manifestarem sua insatisfação quanto a abertura do setor e sempre buscando tutela judicial, para que às vésperas das datas marcadas, tentassem impedir sua realização (AGEL; ZYLBERSZTAJN, 2013, p. 75).

Ao passo em que crescia a insatisfação dos que defendiam a manutenção do monopólio, o modelo de concessões ia alcançando sucesso nas rodadas de licitações promovidas pela ANP, licitações essas que se tornavam mais concorridas, o que favorecia bastante o país, pois, tornou o setor de petróleo e gás nacional atrativos ao capital externo.

3.3.1 OS RESULTADOS DA REFORMA

Estabelecida pela Lei do Petróleo em 1997, a abertura da indústria e do gás natural foi estabelecida através de duas fontes sendo a desregulamentação⁴ dos preços do petróleo e a inserção de outras empresas (players) em atividades até então restritas à Petrobrás (GIAMBIAGI; LUCAS, 2013).

O sucesso do modelo é sustentado por três pilares sendo a estabilidade regulatória, segurança jurídica e respeito as regras de mercado. Conforme Giambiagi; Lucas (2013, p. 82):

A sustentação desses pilares foi assegurada pelo estabelecimento da ANP. A Agência iniciou suas atividades em janeiro de 1998, como uma entidade integrante da administração federal indireta, vinculada ao Ministério de Minas e Energia (MME). Foi dada à ANP o objetivo de promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria de petróleo e gás natural.

Conforme o autor, após uma série de discussões, ficou acordado que havia a necessidade de se diferenciar as atividades ligadas a produção e exploração das demais atividades executadas pelos órgãos públicos. Ficou claro a escassez de informações quanto aos dados

⁴ Remoção dos entraves burocráticos, (leis, decretos, portarias, atos normativos) que interferem de maneira exagerada nas relações de direito e obrigações entre Estado e Cidadão.

sísmicos, pois estas informações estiveram sob a guarda da empresa estatal até a abertura do setor sendo transferidas para a ANP. Podemos elencar alguns motivos desta ineficiência quanto a obtenção desses dados como decorrência do monopólio ou por se tratar de uma atividade que exige vultosos investimentos para sua execução.

Com a regulamentação expedida pela ANP em 1998, iniciou-se o fim da sísmica especulativa conhecida como *spec survery*, e as empresas capacitadas passaram a depender de autorização da agência reguladora para executar as atividades de aquisição de dados não exclusivos, que tinham início quando uma parte dos custos já estava coberta por empresa interessada, formalizada mediante contrato (AGEL; ZYLBERSZTAJN, 2013, p. 65)

Apenas 4,5% da área das bacias brasileiras conta com atividades de exploração e produção, mesmo após um acentuado crescimento da aquisição de dados sísmicos a partir da abertura do setor (GIAMBIAGI; LUCAS, 2013).

De acordo com o autor, após a definição dos blocos, iniciou-se a formatação do procedimento que seria realizado neste novo sistema que determinou que: “As atividades de exploração, desenvolvimento e produção, serão exercidas mediante concessão, precedidos de licitação.”⁵

O novo modelo exigia a comprovação de requisitos técnicos dos participantes, para qualificação como operadoras ou não operadoras. Como operadoras seriam qualificadas da seguinte maneira:

(i)Operadora A – empresa qualificada para operar em qualquer bloco oferecido na 1ª rodada de licitações; (ii)operadora B – empresa qualificada para operar em qualquer bloco terrestre e em alguns blocos em lâmina d’água rasa; e (iii)Operadora C – empresa qualificada para operar apenas em terra (GIAMBIAGI; LUCAS, 2013, p. 66)

Depois da qualificação das empresas, estas são autorizadas a participar da licitação, na qual a melhor oferta composta de: “(i) bônus de assinatura; (ii) comprometimento com um Programa Exploratório Mínimo (PEM); e (iii) o compromisso, percentual, com a aquisição de bens e serviços na indústria nacional” (AGEL; ZYLBERSZTAJN, 2013, p. 66) será a vencedora.

Conforme o autor, os três componentes são responsáveis por conferir a segurança jurídica ao procedimento licitatório e ainda servir de estímulo para o uso da cadeia de suprimentos local, objetivando uma melhor colocação brasileira em competitividade no fornecimento de bens e serviços da indústria petrolífera

⁵ Art. 23 da Lei 9.478/1997

Conforme Giambiagi; Lucas (2013), com a obrigatoriedade no comprometimento percentual do conteúdo local de bens e serviços, o país obteve excelente resultado pois inseriu a indústria brasileira em todos os estágios do desenvolvimento tecnológico e programas de inovação, ainda sendo responsável pela geração de emprego e renda, pois agregou valor na cadeia produtiva local.

Tabela 2: Receita com a exportação de derivados de petróleo 2000 – 2010 bi/US\$

Ano	Receita em bi/US\$
2000	1,85
2001	2,50
2002	2,27
2003	2,92
2004	3,45
2005	5,24
2006	6,41
2007	7,68
2008	9,87
2009	6,00
2010	7,06

FONTE: ANP / Elaboração Própria

O modelo de abertura permitiu também a criação de uma série de empresas nacionais privadas para atuar na área de exploração e produção. Essas empresas aproveitaram a oportunidade criada pelo modelo, operando no Brasil e posteriormente até se expandindo internacionalmente (GIAMBIAGI; LUCAS, 2013, p. 92).

Mediante o novo cenário, o país necessitava de uma reforma fiscal adequando os novos investimentos que, se onerados, teriam impactos negativos à sua consecução. O Banco Central, através de sua resolução nº 2644/1999 define:

[...] as empresas encarregadas da implementação e do desenvolvimento no país de projetos relacionados com a prospecção, produção, exploração, processamento e transporte de petróleo e de gás natural, e com a geração e transmissão de energia elétrica, abram e movimentem contas em moeda estrangeira em bancos autorizados no país a operar em câmbio, na forma do disposto nesta Resolução (GIAMBIAGI; LUCAS, 2013, p. 78).

No sentido de evitar que a elevada carga tributária inviabilizasse os projetos relativos ao setor de exploração e produção, principalmente em áreas offshore, foi criado o Repetro, com validade até 2020, “possibilita a suspensão de todos os tributos que incidem sobre materiais e

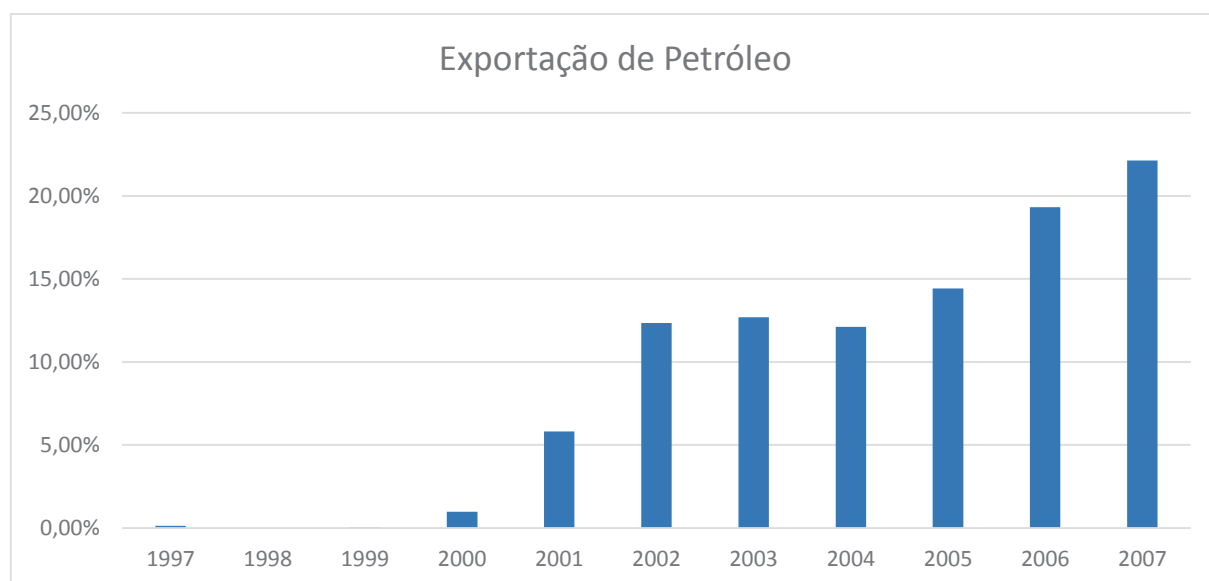
equipamentos importados sob o regime de admissão temporária” (GIAMBIAGI; LUCAS, 2013, p. 79)

Tabela 3: Exportações de petróleo no período de 1997 – 2007 em m³

Exportações de Petróleo em m ³	
Ano	Volume
1997	148
1998	0
1999	34
2000	1.084
2001	6.428
2002	13.635
2003	14.030
2004	13.395
2005	15.930
2006	21.357
2007	24.454

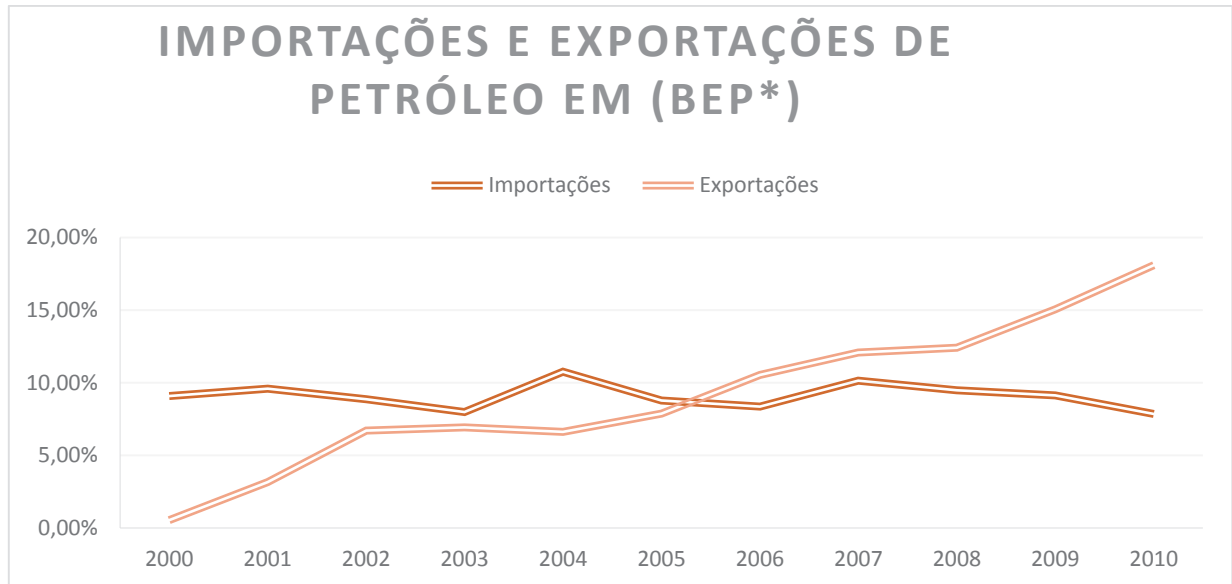
FONTE: IPEA / Elaboração própria

Esse modelo foi responsável pelo aumento da produção de petróleo em território nacional, conforme mostrado na tabela 1, o nível de exportação aumentou no período após a reforma. Através do modelo de concessão, o Brasil conseguiu alcançar a almejada autossuficiência na produção de petróleo e devido a atração de grandes players, foi possível verificar a notável elevação nas reservas e produção de petróleo, destacando o Brasil diante do cenário internacional. Na prática, a Petrobrás se fortaleceu, tornando-se de fato uma empresa de petróleo internacional.



FONTE: IPEA / Elaboração própria

O novo modelo trouxe eficiência ao setor fazendo com que o Brasil importasse cada vez menos petróleo e exportando mais, como ilustrado no gráfico seguinte.



FONTE: ANP / Elaboração Própria

*** BEP = Barril Equivalente de Petróleo**

No próximo capítulo será discutido a respeito do novo modelo proposto pelo governo, no qual se deparou com o grande desafio após a descoberta do pré-sal. Novas alterações na legislação aplicável a exploração e produção de petróleo, sendo a mais significativa, a implementação do regime de partilha de produção para as áreas delimitadas do pré-sal.

4 OS CONTRATOS DE CONCESSÃO E PARTILHA

O modelo de concessão e parcerias público-privado é uma forma de inserir competição em setores regulados⁶, pois a maximização da receita esperada do governo e consiste na máxima extração possível de renda, que é um objetivo social desejável, fazendo com que os leilões utilizando preços de reserva aumente a eficiência na alocação do contrato público.

Conforme definido no artigo 2º, inciso I na Lei 12.351/2010 de 22 de dezembro de 2010 temos:

“I - partilha de produção: regime de exploração e produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos no qual o contratado exerce, por sua conta e risco, as atividades de exploração, avaliação, desenvolvimento e produção e, em caso de descoberta comercial, adquire direito à apropriação do custo em óleo, do volume da produção correspondente aos royalties⁷ devidos, bem como de parcela do excedente em óleo, na proporção, condições e prazos estabelecidos em contrato”

No contrato de partilha de produção, a empresa contratada empreenderá por sua conta e risco todas as operações exploratórias e em caso de sucesso, será reembolsada em óleo pelos investimentos exploratórios e de desenvolvimento da produção, que estarão sujeito a limites preestabelecidos por período sendo o excedente em óleo, repartido em contrato e um comitê operacional composto por representantes das partes, acompanharão custos, analisará e aprovará investimentos.

4.1 CONCESSÃO X PARTILHA

Conforme visto no item 3.2, no período precedente a 1997, o país estava em um processo de redução do papel do Estado, onde os blocos tinham baixa rentabilidade e possuíam elevado risco. A Petrobrás era carente de capital para realização de investimentos, pois havia uma dificuldade na captação externa, além do elevado custo de capital. Com o preço do barril girando em torno de US\$ 19,00, tínhamos elevado coeficiente de importação. Nestas condições, o modelo de concessão é compatível com o potencial das bacias petrolíferas conhecidas até o pré-sal com alto risco e baixa rentabilidade.

⁶ “A regulação é necessária nos casos de monopólio natural, nos casos em que há riscos de políticas populistas do governo nos setores de infraestrutura e em setores caracterizados por elevada assimetria de informações” (SALGADO; MOTTA, 2008, p. 124)

⁷ Compensação financeira devida aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, em função da produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos sob o regime de partilha de produção, nos termos do § 1º do art. 20 da Constituição Federal.

Em 2009, era proposto uma revisão do papel do Estado pois havia a necessidade de uma política industrial de fornecedores de bens e serviços com elevado conteúdo nacional, agregação de valor à cadeia do petróleo e gás. Diante da descoberta de um campo promissor, era posta a diversificação do parque industrial com a perspectiva de um aumento da capacidade de exportação, pois a Petrobrás contava com elevada capacidade tecnológica e maior capacidade de captação de recursos.

No modelo de partilha de produção o objetivo era assegurar para a Nação a maior parcela do óleo e do gás, apropriando para o povo brasileiro parcela significativa da valorização do petróleo.

Tabela 4: **Comparativo sobre modelos de regulação**

Sistemas Regulatórios Típicos	Concessão	Partilha de produção
Propriedade do petróleo e do gás natural	Todo petróleo/gás natural produzido é da empresa concessionária	Parte é da empresa e uma parte é da União
Acesso da empresa ao petróleo e ao gás natural	Boca do poço	Parte é da empresa e parte é da União
Parcela do Governo	Bônus de Assinatura, Royalties, Participação Especial, Pagamento por ocupação e retenção de área	Todo o óleo menos a Parcela da Empresa + Bônus de Assinatura
Parcela da Empresa	Receita bruta menos Parcela do Governo	Custo em óleo mais Excedente em óleo e gás da empresa
Propriedade das instalações	Empresa	União
Gerenciamento e controle	Menor controle do governo	Maior controle do governo

FONTE: ANP / Elaboração Própria

4.2 A LEI 12.351/2010 E O NOVO MARCO REGULATÓRIO DA INDÚSTRIA PETROLÍFERA BRASILEIRA, A DERROTA DE UM MODELO DE SUCESSO

Em 31 de agosto de 2009, o governo anunciou os quatro projetos de lei que foram enviados ao Congresso Nacional, em solenidade realizada no Centro de Convenções Ulysses Guimarães em Brasília, para serem votados em regime de urgência, projetos estes que podem ser denominados de contrarreforma (LUCAS, 2013):

- “1. Projeto de lei autorizando a cessão onerosa à Petrobrás na forma de capitalização, pelo Tesouro Nacional, dos 41 blocos exploratórios contínuos ao Campo de Tupi, com reservas estimadas de 5 bilhões de barris de petróleo, sem pagamento de bônus de assinatura nem participações especiais.
2. Projeto de lei instituindo o modelo de partilha de produção para as áreas do pré-sal e outras consideradas estratégicas pelo governo. Nos contratos de partilha de produção, a Petrobrás passaria a ter sempre pelo menos 30% de participação no consórcio operador, cujo controle seria exercido por uma nova estatal a ser criada especialmente para essa finalidade.
3. Projeto de lei criando a nova estatal do petróleo destinada a gerir os contratos de partilha de produção.
4. Projeto de lei criando um Fundo Social Especial para onde passariam a ser canalizadas as receitas advindas da venda do petróleo que coubessem ao Estado nos contratos de partilha de produção” (lucas, 2013, P. 144)

Conforme o autor, desde o início ficou claro o interesse principal do governo em acabar com a disputa comercial que haveria de ocorrer na 9ª rodada, pois, a partir daí a exploração nos promissores campos passariam para as mãos do Governo/Petrobrás.

Em artigo publicado no portal do instituto milenium em 14 de janeiro de 2010, o diretor do Centro Brasileiro de Infraestrutura destaca um trecho do discurso do então presidente do PT, José Eduardo Dutra em seu discurso de passagem da presidência da Petrobrás para José Sérgio Gabrielli (LUCAS, 2013):

“Se eu voltar ao parlamento e tiver uma emenda propondo a situação anterior (monopólio), voto contra. Aquele cenário catastrófico que acreditava que ia acontecer não se confirmou. Quando foi quebrado o monopólio, a Petrobrás produzia 600 mil barris por dia e tinha 6 bilhões de barris em reservas. Dez anos depois, produz 1,8 milhão de barris por dia e tem reservas de 13 bilhões. Venceu a realidade, que muitas vezes é bem diferente da idealização que a gente faz dela.”⁸

A grande diferença entre o modelo de concessão para a nova proposta, instituída pela Lei 12.351/2010, que se trata do modelo de contrato de partilha é que de acordo com o modelo de concessão, parte do petróleo explorado passa a ser propriedade do Estado. O sistema de

⁸ PIRES (2010).

partilha de produção, é bastante utilizado em países que possuem baixo risco exploratório e potencial elevado de produção, pois o contratado assume os riscos de descoberta, avaliação e exploração, destacando que este regime é aplicado nas áreas do pré-sal e outras áreas estratégicas. Havendo sucesso na exploração a empresa receberá restituição em óleo do custo de exploração (DARÒS, 2012).

A Petrobrás funcionará como operadora dos contratos de partilha, com participação mínima de 30% no consórcio de empresas que atuarão no bloco contratado. O Governo participa em duas situações sendo nos royalties, definidos anteriormente e o bônus de assinatura, baseado na maior quantidade de petróleo oferecido ao governo, fazendo com que o governo tenha maior controle do petróleo produzido.

Além destas mudanças, a Lei 12.351/2010 cria também o Novo Fundo Social que tem como objetivo o combate à pobreza, a educação de qualidade e a inovação científica e tecnológica. O Novo Fundo Social transforma a riqueza baseada nos recursos naturais em riqueza para as pessoas, em oportunidades e desenvolvimento humano.

O Novo Fundo Social recebe a renda do petróleo, realiza aplicações e proporciona uma receita regular para a União, que a direciona para as atividades prioritárias.

Com a inserção do novo marco regulatório, os resultados são bastante discutidos no cenário nacional. Existem as opiniões em que o modelo pode trazer muitas melhorias na nova forma de exploração de nossos recursos, pois grande parte da produção será destinada ao mercado interno, o que fará com que o governo tenha um maior controle sobre a produção, sendo a Petrobrás o principal instrumento desta política.

Os agentes que eram contra o modelo de concessão argumentavam que, o novo modelo, tinha ausência de risco e ganharam o apoio de outros grupos que defendiam a ideia de que, senão houvesse mudança, o Brasil acabaria nas mãos do mercado mundial de óleo cru, pois iria se tornar um exportador de commodity em grande escala, o que traria uma enxurrada de dólares para a economia brasileira, acarretando na “doença holandesa”, ou seja, uma supervalorização da moeda nacional e uma consequente desindustrialização (GIAMBIAGI, 2013).

De acordo com o autor, os contratos de partilha de produção acabam projetando uma situação em que não existem parâmetros de comparação de custo, o que aumenta a incerteza e gera desconfiança nas projeções de rentabilidade das operações. Para ele, essa estatização do risco na E&P coloca o parceiro privado em uma situação onde se torna um financiador cego.

O nacionalismo requeitado da campanha “O Petróleo É Nosso” e o discurso antiprivatização tiveram muita utilidade na estratégia de comunicação do governo,

que transformou a mudança do marco regulatório do setor – um erro de estratégia industrial – em símbolo de heroísmo, patriotismo e orgulho nacional. Esse ambiente se revelou extremamente útil para o governo na eleição de 2010 (LUCAS, 2013, p. 145).

Conforme o autor, obstáculo para a expansão da estatal, a obrigatoriedade da participação em todos os consórcios, imposta pelo modelo pois o estado não tem a capacidade para investir e avançar. Nestas condições, o setor de E&P de petróleo e gás natural retrocedeu ao tamanho da capacidade de investir da Petrobrás.

5 CONCLUSÃO

Marcada pela mudança no marco regulatório aprovado pelo congresso nacional em 2010, a contrarreforma no setor de petróleo e gás no Brasil foi o maior erro estratégico da história recente da economia brasileira, sendo comparável a lei de reserva de mercado da informática.

Com a mudança, as atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural se restringirá apenas aos campos já licitados e aos blocos já cedidos a Petrobrás, acarretando em uma redução nos investimentos, produção e receitas.

Nestas condições, as empresas privadas não fazem investimentos fixos e podem abandonar o país, pois, não há cronograma regular de leilões de novas áreas. Se o modelo anterior permanecesse, as expectativas de médio e longo prazo não seriam de redução de atividade econômica, investimentos, descobertas, produção e receitas governamentais o que é um mau negócio para o Brasil.

A maior responsabilidade por esse erro estratégico deve ser atribuída ao conjunto de conceitos equivocados disseminados na Campanha antiprivatização. O eixo da desinformação estava centrado na desmoralização da avaliação do valor de uma empresa pelo seu preço de mercado, estimado por analistas que adotam uma projeção do fluxo de caixa dos resultados projetados (GIAMBIAGI, 2013, p. 149).

O aumento dos custos, retrocesso na gestão e resultados da Petrobrás, juntamente com a supressão da concorrência no setor, mesmo com a descoberta do pré-sal e operação de capitalização mostram que a mudança no modelo contribuiu negativamente, desvalorizando a empresa estatal.

As reservas se tornam riqueza a partir do momento em que o produto é extraído e vendido e nas palavras do autor:

Se empresas privadas pagam pelo direito de prospectar, perfurar, fazer ensaios de sísmica, e se, depois de encontrar e extrair o petróleo, pagam 10% de royalties e até 40% de Participação Especial sobre os lucros ao Estado, além de todos os impostos, e ainda assim ficam com lucros substanciais, é preciso que fique bem claro que isso não significa, de modo algum, “entregar o patrimônio público a preço de banana” (GIAMBIAGI, 2013, p. 150).

O pré-sal é uma oportunidade extraordinária de crescimento para o Brasil. O novo modelo concede um poder comercial a Petrobrás e diminuiu a participação da ANP como agência

reguladora e essa confusão de papéis é muito ruim para a imagem da empresa diante de acionistas e investidores.

Outro problema é a agenda ambiental, que sofreu com recentes acidentes ambientais oriundos de vazamentos de óleo, o que coloca a empresa na posição de ré por crimes ambientais.

Com a falta de transparência nas transações comerciais, a qualidade e a atratividade dos projetos, das contratações e inversões bilionárias ficam prejudicadas, fazendo com que diversas companhias percam o interesse no país, voltando suas atenções para outras regiões no mundo.

A tentativa de mudança de um modelo sem reconhecer os desdobramentos oriundos desta mudança, mediante um modelo que “deu certo”, nos deixa a ideia de que esse novo modelo se revelou um tiro no pé, porém, essa conclusão só poderá ser levada em consideração em um futuro breve.

6 REFERÊNCIAS

ABREU, M de P. (Org.). **A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889 – 1989.** Rio de Janeiro: Elsevier, 1990.

BLOG DO PLANALTO. **O petróleo no Brasil.** Disponível em: <<http://blog.planalto.gov.br/o-petroleo-no-brasil/#1930>> acesso em: 28 agosto 2014.

CARNEIRO, Ricardo. **Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto de século XX.** São Paulo: Editora UNESP, IE – Unicamp, 2002.

CARVALHO, M.; SILVA, C. **Economia Internacional.** São Paulo: Saraiva, 2007.

COM CIÊNCIA. **Quebra do monopólio divide interesses empresariais e nacionalistas.** Disponível em: <<http://www.comciencia.br/reportagens/petroleo>> acesso em: 26 agosto 2014.

CONTEÚDO JURÍDICO. **O marco regulatório do pré-sal e suas diferenças ao regime de concessão.** Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,o-marco-regulatorio-do-pre-sal-e-suas-diferencas-ao-regime-de-concessao,37565.html>> acesso em 09 dezembro 2014.

ESTADÃO. **Estabilidade garante sucesso de novas regras, dizem analistas.** Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,estabilidade-garante-sucesso-de-novas-regras-dizem-analistas,405585>> acesso em: 26 agosto 2014.

ESTADÃO. **TCU retoma processo sobre aquisições de Pasadena pela Petrobrás.** Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,tcu-retoma-processo-sobre-aquisicao-de-pasadena-pela-petrobras,1550061>> acesso em: 27 agosto 2014.

GIAMBIAGI, F.; VILLELA, A.; CASTRO, L.; HERMANN, J. **Economia Brasileira Contemporânea: 1945 – 2010.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

_____ ; LUCAS, L. (Org.). **PETRÓLEO: reforma e contrarreforma** do setor petrolífero brasileiro. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

OFICINA DO CES. **Reinventar a democracia:** entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo. Coimbra, nº 107, abril de 1998.

SALGADO, L.; MOTTA, R. **Marcos regulatórios no Brasil:** incentivos ao investimento e governança regulatória. Rio de Janeiro: IPEA, 2008.

PETROBRÁS. **Trajatória.** Disponível em: < <http://www.petrobras.com.br/pt/quem-somos/trajetoria/>> acesso em: 29 setembro 2014.

PINTO JUNIOR, H. (Org.). **Economia da Energia:** fundamentos econômicos, evolução histórica e Organização Industrial. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

PIRES, A. **Pré-sal não tem partido.** Instituto Milenium, 14 de janeiro de 2010. Acesso em 07 dezembro 2014. Disponível em: <<http://imil.org.br/artigos/pre-sal-nao-tem-partido/>>

TEXTO PARA DISCUSSÃO 1657. **Impactos macroeconômicos de investimentos na cadeia de petróleo brasileira.** Brasília: IPEA, agosto de 2011.

TEXTO PARA DISCUSSÃO 1725. **Além da autossuficiência:** O Brasil como protagonista no setor energético. Brasília: IPEA, abril de 2012.

TEXTO PARA DISCUSSÃO 1791. **Panorama do Pré-Sal:** Desafios e oportunidades. Brasília: IPEA, novembro de 2012.

VARIAN, Hal R. **Microeconomia:** conceitos básicos. 2ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.