Universidade Federal do ABC

Núcleo de Estudos Estratégicos sobre Democracia, Desenvolvimento e Sustentabilidade

Textos para Discussão

Petrobras em marcha forçada

Prof. Dr. Giorgio Romano Schutte
São Paulo, abril de 2016

Textos para Discussão é uma publicação do Núcleo de Estudos Estratégicos sobre Democracia, Desenvolvimento e Sustentabilidade (NEEDDS) da Universidade Federal do ABC.

Contato: needds@ufabc.edu.br

ISSN: 2525-4405

Comitê editorial: Arilson Favareto, Cristina Reis, Giorgio Romano Schutte, Klaus Frey, Thiago Fonseca Morello

Edição: 001/2016

Autor: Giorgio Romano Schutte

Índice

Introdução.....4

1.Trajetória histórica da exploração de petróleo no Brasil: do estabelecimento do monopólio da Petrobras até a abertura liberal.....6

2. Busca de novos rumos e a Petrobras até a descoberta do Pré-Sal.....24

2.1 Contexto da busca de um novo desenvolvimentismo.....24
2.2 Tentativa de retomada do desenvolvimentismo e a Petrobras.....28

3. Reposicionamento da Petrobras a partir das descobertas no Pré-Sal.....33

3.1 "Passaporte para o futuro" ou maldição.....33
3.2 Era do Pré-Sal.....37
3.2.1 Moderada reestatização.....49
3.3 Petrobras no primeiro governo Dilma.....53
3.3.1 Reafirmação da política de conteúdo local.....53
3.3.2 Duplo descasamento.....56

4. Crise da Petrobras em marcha forçada.....60

4.1 Outro olhar.....73
4.2 Sob ataque.....76

5. Considerações Finais.....85

6. Referências bibliográficas.....90

Tabelas, Gráficos e Quadro

Tabela 1 – Evolução da produção interna e consumo doméstico no Brasil Entre 1978 e 1986.....17

Tabela 2 – Evolução dos investimentos programados da Petrobras 2006-2015.....40

Tabela 3 – Evolução da conta de petróleo e de derivados do Brasil 2006-2014.....43

Tabela 4 – Índices de encadeamento do setor de Petróleo e Gás na economia brasileira 2000-2009.....45

Tabela 5 – Participação do setor de Petróleo e Gás no total dos investimentos no Brasil 2014.....46

Tabela 6 – Trajetória do endividamento e alavancagem da Petrobras 2006-2015.....58

Tabela 7 – Trajetória da Receita, EBITDA e Lucro Líquido da Petrobras 2006-2015...59

Tabela 8 – Ajuste Contábil da Petrobras em 2014.....67

Tabela 9 – Trajetória produção total da Petrobras 2001-2015.....74

Tabela 10- Estimativa de volumes recuperáveis das Reservas da Petrobras no Pré-Sal (ainda) não contabilizadas no seu patrimônio líquido.....75

Tabela 11 – Evolução participação na produção total de petróleo no Brasil da Petrobras e do Grupo Shell/BG 2012-2015.....79

Gráfico 1 – Trajetória de vendas nacionais de Óleo Diesel, Gasolina C e Querosene para Avião (QAV) entre 2005 e 2014.....41

Gráfica 2 – Desembolso de recursos do Fundo da Marinha Mercantil 2002-2014.....47

Gráfico 3 – Trajetória do emprego direto da indústria naval no Brasil 1970-2015.....64

Gráfico 4 – Trajetória do valor das ações da Petrobras entre outubro 2014 e dezembro 2015.....65

Gráfico 5 – Trajetória do preço de petróleo entre outubro 2014 e dezembro 2015.....66

Gráfico 6 – Trajetória do câmbio BRL/US$ entre outubro 2014 e dezembro 2015.....69

Gráfico 7 – Trajetória de Reservas Totais e Provadas no Brasil 2006-2014.....74

Quadro 1 – Curva de aprendizagem na construção de navios petroleiros no Brasil 2010-2012.....48

Petrobras em marcha forçada

Quis criar a liberdade nacional na potencialização das nossas riquezas através da Petrobrás, mal começa esta a funcionar, a onda de agitação se avoluma.

Getúlio Vargas,
24 de agosto de 1954[1]

Introdução

A partir de meados de 2014, por fatores exógenos e endógenos, a Petrobras foi obrigada a mudar sua estratégia de expansão iniciada em 2007. Com isso, ganhou também força a discussão sobre uma revisão do marco regulatório para a exploração e produção do petróleo e gás nas áreas do Pré-Sal, aprovado em dezembro de 2010. Neste ensaio, pretende-se analisar a discussão instaurada sobre o futuro da Petrobras a partir da sua trajetória e retomar o debate histórico que sempre esteve presente no Brasil a respeito do papel do governo, da estatal, das multinacionais e das empresas privadas nacionais no setor de petróleo. Um debate que dialoga com as várias concepções de desenvolvimento que disputaram a hegemonia ao longo do período em análise.

Em meados da década de 2000, o governo empenhava-se para tentar promover, lançando mão de políticas industriais, um novo ciclo de investimentos, principalmente por meio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). A descoberta de gigantescos reservatórios de petróleo e gás (P&G) em águas ultraprofundas[2] nas províncias chamadas de Pré-Sal aconteceu exatamente nesse momento, o que levou o governo a interromper as rodadas de licitações e estudar a melhor forma de aproveitar essas reservas, com atenção para o potencial de requalificar o parque industrial brasileiro, considerando as estimativas de uma demanda doméstica que poderia chegar a

[1] http://www0.rio.rj.gov.br/memorialgetuliovargas/conteudo/expo8.html
[2] São diferenciadas três situações, partindo da distância vertical ente a superfície do mar e o solo marinho (lâmina d´água): águas rasas até 300 metros, águas profundas entre 300 e 1500 metros; e ultra profundas acima de 1500m.

US$ 400 bilhões somente até 2020[3], envolvendo setores de máquinas, equipamentos e construção naval, bem como setores de comércio e serviços relacionados. Após dois anos de intensa discussão, o governo conseguiu, no meio do ano eleitoral de 2010, aprovar a introdução de um marco regulatório da exploração e produção de P&G para estas áreas e organizar uma megacapitalização da Petrobras. A esta altura, a exploração de P&G já respondia por mais de 30% da totalidade dos investimentos programados no âmbito do PAC e mais de 10% da Formação Bruta do Capital Fixo (FBCF). A hipótese é que a mudança do marco regulatório expresse a visão do governo Lula sobre estratégias de desenvolvimento e não teria acontecido em outro governo, ou mesmo no primeiro mandato de Lula, quando a visão desenvolvimentista estava ainda para se afirmar, o que aconteceria justamente com o PAC. A palavra-chave para a utilização do Pré-Sal como alavanca para o desenvolvimento industrial é o *conteúdo local*. Críticas identificam na utilização ampla desse conceito um retrocesso das políticas de substituição de importações da época nacional-desenvolvimentista, mas a defesa desse conceito estava no centro da política governamental. Esse debate, que se confunde com críticas à gestão da Petrobras, remete a discussões profundas sobre a relevância e as oportunidades de políticas industriais no século XXI e a estratégias para o desenvolvimento do país.

Na primeira seção, será feita uma retrospectiva da trajetória histórica, e, na segunda, apresentado o debate sobre a tentativa de retomada de políticas desenvolvimentistas a partir de 2003 e o impacto disso sobre a Petrobras até as descobertas do Pré-Sal. Na terceira seção será apresentada a política adotada a partir de 2007 até a crise da Petrobras, em meados de 2014. Na quarta seção entraremos nos fatores exógenos e endógenos da crise da Petrobras entre meados de 2014 e o início de 2016. Nesta seção será apresentado também o debate sobre a saída da crise, seguido das considerações finais.

[3] Esta estimativa foi fruto de um estudo encomendado pela Organização Nacional da Indústria do Petróleo (ONIP) publicado em 2010.

1. Trajetória histórica da exploração de petróleo no Brasil: do estabelecimento do monopólio da Petrobras até a abertura liberal

Vaitsman (2001, p. 36) noticia o registro do primeiro pedido para pesquisa de petróleo no Brasil em 1865, somente seis anos após a primeira descoberta por Edwin L. Drake, nos EUA, e um decreto de 1869 concedendo permissão ao inglês Eduardo Pellew Wilson para explorar petróleo em Maraú (Bahia), sem desdobramentos. A Constituição de 1891 estabeleceu, em seu art. 72, parágrafo 17, no novo inciso b) que "*As minas pertencem aos proprietários do solo, salvo as limitações que forem estabelecidas por lei a bem da exploração deste ramo da indústria*". Ainda na Velha República surgiu um debate sobre a oportunidade de introduzir o princípio da socialização destas riquezas no subsolo e, em 1926, na reforma constitucional, acrescentou-se ao artigo citado que "*As minas e jazidas minerais necessárias à segurança e defesa nacionais e as terras onde existirem não podem ser transferidas a estrangeiros*". Vaitsman (2001, p. 47) alega que esta norma foi "*ruidosamente desrespeitada em vários Estados*". Ainda não se tinha encontrado uma gota de petróleo em solo brasileiro, mas no ano seguinte foi apresentado, pela primeira vez, um projeto de lei específico sobre o petróleo (BERCOVICI, 2011, p. 88/89) em defesa da nacionalização de eventuais jazidas petrolíferas, dada sua importância estratégica. Não faltou quem defendesse uma solução cosmopolita, com a proibição de diferenciar, perante a lei, entre brasileiros e estrangeiros.

Com a Revolução de 1930 mudou o contexto político. Embora, como afirma Corsi (1999), não houvesse clareza sobre os rumos a tomar e o papel da indústria, existia a busca de novos caminhos e um sentimento nacionalista forte. Diante disso, a Constituição de 1934 introduziu, em seu artigo 118, o princípio da propriedade coletiva das riquezas no subsolo, vigente até agora no Brasil e praticamente no mundo inteiro, com a notória exceção dos EUA. O artigo 119 acrescentou que "*as autorizações ou concessões serão conferidas exclusivamente a brasileiros ou a empresas organizadas no Brasil*". Vaitsman alega que a pressão dos nacionalistas, como General Juarez Távora e Monteiro Lobato, para tal mudança de paradigma ganhara força em reação às concessões na Amazônia, dadas a três companhias organizadas especialmente para

pesquisas petrolíferas e pertencentes a um único consórcio internacional, Standard Oil New Jersey, a futura Esso (idem, p.55).

Na ausência de reservas de carvão em grande escala e com a procura de um projeto nacional independente, aumentou o interesse do governo, sobretudo da ala militar nacionalista, na questão do petróleo. Particularmente na Bahia houve várias tentativas de encontrar petróleo, desde a segunda metade do século XIX, mas foi na década de 1930 que o Governador Juraci Magalhães demonstrou um interesse oficial por esta exploração. De acordo com Delmo, Hélio e Mauro Vaitsman (2001, p. 169/170), neste período, porém, "*a imprensa divulgou numerosas teses afirmando não haver no Brasil uma só gota de petróleo*." E "*As companhias petrolíferas estrangeiras pautadas em tal equivoco desenvolveram uma propaganda enganosa, destinada a provar que não havia petróleo no Brasil*". Bercovici (2011, p 101/102) relata a polêmica em torno dos técnicos estrangeiros contratados para prestar serviço para o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), que teriam sido beneficiados privadamente por informações e atestavam que na área do Recôncavo não poderia existir petróleo. O mercado brasileiro de combustíveis era abastecido pelas grandes companhias (com destaque para Standard Oil New Jersey, Shell e Texas Company) a partir das suas refinarias nos EUA e em Aruba. Esse foi inclusive o ponto de partida do conflito de Monteiro Lobato com o governo de Getúlio. Lobato se manifestou de forma polêmica desde a publicação de seu livro "*O escândalo do petróleo e ferro*", em 1936, no qual relatou que a Standard Oil New Jersey estaria mapeando todas as áreas potencialmente petrolíferas do Brasil com a conivência dos órgãos oficias do governo brasileiro, até as famosas cartas ao presidente da República e ao chefe do Estado-Maior do Exército afirmando a

> displicência do sr. Presidente da República, em face da questão do petróleo no Brasil, permitindo que o Conselho Nacional do Petróleo retarde a criação da grande indústria petroleira em nosso país, para servir, única e exclusivamente, aos interesses do truste Standard-Royal Dutch[4].

O argumento de Lobato (1972), que ganhou força entre os nacionalistas, era que as empresas internacionais não teriam interesse de fato em que o Brasil produzisse

[4] Em seguida Lobato foi condenado a alguns meses na prisão por injúria ao presidente e desmoralização do Conselho Nacional de Petróleo. Ele faleceu em julho de 1948, no início da campanha pelo petróleo, e teve ainda a oportunidade de manifestar seu apoio.

petróleo, pois enxergariam as possíveis jazidas de petróleo no Brasil como reservas para o futuro. Isso pressupõe, evidentemente, que o Brasil teria grandes reservas exploráveis, o que era uma hipótese, mas tornar-se-ia um argumento central no discurso nacionalista. Observe-se, porém, que Lobato nunca defendeu o monopólio estatal na exploração do petróleo. Usando a tipificação do Bielschowsky (1996), ele era um expoente da corrente *desenvolvimentista do setor privado*[5]. Ele próprio tinha montado, em 1931, a empresa Companhia Petróleos do Brasil. Esta corrente praticamente desapareceu ao longo da campanha para o petróleo e seu desfecho, com a formação da estatal Petrobras, em 1953. Isso porque ficou evidente que, diante dos desafios tecnológicos e financeiros, a escolha na prática era entre "entregar" as presumidas riquezas de petróleo para os oligopólios internacionais ou montar uma estatal.

No Estado Novo, a partir de 1937, aprofunda-se a busca pela industrialização. A importação dos derivados começou a ser vista como um problema para a balança comercial e também para a dependência nacional. Isso levou o governo de Getúlio a criar o Conselho Nacional de Petróleo (CNP) como parte de uma nova legislação específica para o setor, publicada simbolicamente em 1º de maio de 1938. O decreto-lei declarou de utilidade pública o abastecimento nacional de petróleo. Há de se lembrar também a influência da experiência Argentina, onde, no governo de Hipolito Yrigoyen, se criou a estatal Yacimientos Petroliferos Fiscales (YPF) e a histórica nacionalização do petróleo pelo governo de Lázaro Cardenas, em 18 de março de 1938, com a fundação da estatal Petróleos Mexicanos (Pemex). Bercovici (2011, p. 130) relata as evidências de pressões constantes, nesse período, por parte do governo norte-americano sobre os governos latino-americanos para que não se nacionalizasse a exploração do petróleo em defesa da livre atuação das companhias multinacionais.

A ironia da história fez que a primeira descoberta de petróleo, em janeiro de 1939, tenha se dado em uma área do Recôncavo Baiano, cujo nome era justamente Lobato, hoje um bairro de Salvador. Este primeiro poço se demonstrou inviável para produção[6]. Para avançar na exploração havia necessidade de ampliar o conhecimento das bacias

[5] O autor identificou ainda duas outras correntes: os desenvolvimentistas "não nacionalistas" e os "desenvolvimentistas nacionalistas", ambos do setor público.
[6] Logo em seguida, em agosto de 1941, em Candeias, também no Recôncavo Baiano, foi descoberta a primeira jazida com potencial comercial.

sedimentárias. Para isso, o CNP contratava empresas norte-americanas especializadas em geologia de petróleo e enviava estudantes brasileiros para cursos de engenharia de petróleo nos EUA.

Entre 1940 e 1941 houve uma insistente tentativa da Standard Oil of New Jersey, em parceria com a Royal Dutch Shell, de criar a Standard Oil Company of Brazil, como uma companhia mista, constituída de capitais estrangeiros e nacionais, o que foi negado pelo governo a partir do parecer do general Horta Barbosa, ainda na chefia do CNP. Apesar das acusações de Lobato, Horta Barbosa defendeu uma posição nacionalista firme contra a pressão das referidas companhias, fazendo referência à "*uniformidade de orientação política do petróleo nos países da América do Sul*" e lembrando o fato de ser "*universalmente reconhecida o significação do petróleo para a economia e segurança da Nação*". Assim, reafirma que:

> A orientação que adotamos tende a concentrar no Conselho Nacional de Petróleo todas as atividades que se relacionam com os hidrocarburetos e a criar a indústria estatal de refinação, sob a forma de monopólio, assim como a intensificar metódica e continuamente os serviços geológicos e geofísicos, para determinação de novos horizontes petrolíferos (Brasil, 1956, p. 316)

Mas, ainda no governo Vargas, após a saída de Horta da presidência do CNP, volta a se fortalecer a ala liberal, que advogava a participação do capital estrangeiro em detrimento da atuação do Estado. No final do Estado Novo, o Coronel João Carlos Barreto, à frente do CNP, propôs uma revisão da política nacional de petróleo com o argumento de que o Brasil carecia de grandes capitais e mão de obra especializada, necessários para a exploração de petróleo (BERCOVICI, 2011). Esta visão iria predominar no governo Dutra, cuja orientação geral acabou sendo claramente liberal, em sintonia com os interesses dos EUA. Na transição entre Vargas e Dutra, em outubro de 1945, foi regulamentada a autorização para a instalação de refinarias por grupos privados: Soares Sampaio (vinculado a Gulf) e o Grupo Dault Ernany-Eliezer Magalhães (vinculado ao Standard Oil de California), que iriam se materializar respectivamente nas refinarias União (Capuava) e Manguinhos (Rio).

Em 1948, Dutra encaminhou um anteprojeto de Lei, a Mensagem 61, visando a um novo estatuto de petróleo, propondo a abertura para o capital internacional. O argumento era que para agilizar o necessário desenvolvimento da indústria de petróleo seria preciso superar as limitações impostas pela legislação nacionalista. Observe que o

general Juarez Távora acabou defendendo essa mudança com justificativa de que a solução ideal (o monopólio do Estado) não teria condições objetivas para garantir a exploração petrolífera no ritmo que o Brasil precisava (TÁVORA, 1955, p. 146). Essa era também a visão dos empresários reunidos na famosa *Conferência de Classes Produtoras*, em Teresópolis, em 1948, que manifestou a defesa de cooperação com o capital estrangeiro, e, portanto, em defesa da alteração da legislação. Contra o monopólio estatal, defenderam uma associação do capital nacional com as companhias internacionais (MORAIS, 2013, p. 47). De outro lado, o general Barbosa manteve sua posição com o argumento de que havia uma contraposição entre o interesse nacional e os interesses dos oligopólios internacionais. O monopólio nacional seria a alternativa ao monopólio internacional (BERCOVICI, 2011). No Congresso, a proposta encontrou resistência e alternativas foram apresentadas. Mais importante ainda é que um conjunto de entidades da sociedade civil começou um amplo movimento sob o lema *O petróleo é nosso*, que não só ajudou a enterrar a proposta do Dutra, mas influenciou decisivamente na tramitação da proposta de Vargas[7], em seguida. O que a campanha pelo petróleo conseguiu identificar foi a questão do petróleo como estratégica para o desenvolvimento e uma afirmação da soberania econômica nacional.

A polarização não se dava mais em torno da dúvida sobre a existência de reservas petrolíferas, nem sobre a importância estratégica de o país possuir sua própria capacidade de refino para atender a demanda interna. O argumento para a defesa da abertura para o capital estrangeiro era, sobretudo, a ausência de capital e tecnologia, o atraso que isso provocaria e o alto risco dos investimentos estatais. Vaitsman (2001, p. 171) resumiu assim o argumento principal contra o monopólio estatal: "*o capital estrangeiro seria a única solução para todos os problemas*". Exatamente os argumentos depois utilizados para justificar a abertura e o fim do monopólio da Petrobras em 1996 e para defender uma maior abertura para o capital estrangeiro na exploração do Pré-Sal, a partir de 2015, como veremos a seguir. Bercovici (2011, 147) aponta outra semelhança importante:

> A situação dos principais meios de comunicação na cobertura sobre a Campanha do Petróleo foi marcada pela hostilidade às teses do monopólio estatal, posição esta, aliás, recorrente na história da grande imprensa brasileira.

[7] Tiveram um papel central o Centro de Estudos e Defesa do Petróleo e da Economia Nacional (CEDPEN) e a União Nacional dos Estudantes (UNE).

A questão do petróleo estava presente na campanha eleitoral de 1950. Vargas eleito montou um governo para pacificar os ânimos e convidou Horácio Lafer, expoente da burguesia liberal paulistana, para ser ministro da Fazenda. Ao mesmo tempo montou uma Assessoria Econômica na Presidência, com pessoas fortemente identificadas com o pensamento nacional-desenvolvimentista, chefiada por Rômulo de Almeida (Fonseca, 2009). E foi para essa assessoria que Vargas pediu a elaboração de uma proposta para o setor de petróleo, que resultou no Projeto de Lei 1516, encaminhado ao Congresso em dezembro de 1951, propondo a criação de uma Sociedade por Ações do Petróleo Brasileiro, garantindo o controle acionário para o Estado.

Na mensagem presidencial consta a necessidade de integração da política de petróleo ao esforço de industrialização do país (VARGAS, 1964), claramente alinhada com o nacional desenvolvimentismo[8]. Integração essa que só estaria garantida com o controle nacional sobre os recursos petrolíferos. Observe que esse argumento voltou a ser central na mudança do marco regulatório de 2010: o aumento do controle estatal, considerado essencial para garantir que a exploração e produção pudesse ter o máximo de encadeamento, para trás e para frente. A mensagem presidencial repete os argumentos do General Horta sobre a incompatibilidade de interesses nacionais e dos oligopólios internacionais:

> É, fora de dúvida, como demonstra a experiência internacional, que, em matéria de petróleo, o controle nacional é imprescindível... O governo e o povo brasileiros desejam a cooperação da iniciativa estrangeira no desenvolvimento do País, mas preferem reservar à iniciativa nacional o campo do petróleo, sabido que a tendência monopolista internacional desta indústria é de molde a criar focos de atrito entre povos e entre governos...O real perigo a evitar seria o de que, através da participação do capital privado, agissem grupos monopolistas de fonte estrangeira ou mesmo nacional[9].

Curiosamente, com uma ambivalência proposital típica da forma de governar de Getúlio, o PL não afirmava o monopólio e abria brechas à entrada do capital estrangeiro. Coube ao deputado Euzébio Rocha, eleito por São Paulo, pelo Partido Trabalhista (PTB), apresentar e negociar o substitutivo referendando o monopólio

[8] Bielschowsky (1996, p. 7) definiu desenvolvimentismo como "*a ideologia de transformação da sociedade brasileira e de superação do subdesenvolvimento por meio da industrialização coordenada e planejada pelo Estado*".

[9] http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/60-anos-da-petrobras

estatal[10]. Em mensagem ao povo brasileiro, o presidente Vargas destacou a importância da medida: "*Constituída com capital, técnica e trabalho exclusivamente brasileiros, a Petrobras (...) constitui novo marco da nossa independência econômica*[11]". Em 21 de abril de 2006, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em seu discurso ao comemorar a conquista da autossuficiência em petróleo, deu continuidade a este raciocínio e com referências a Tiradentes, Monteiro Lobato e Getúlio falou em "*segunda independência*".

Bercovici (2011, p. 158) anota, a respeito da tramitação do projeto na Câmara dos Deputados, que, afinal, as discussões mais complexas "*...não envolveram posições ideológicas sobre o papel do Estado na economia, mas a repartição de recursos entre União, Estados e Municípios".* Desse debate surgiu o sistema de royalties. E esta dinâmica iria se repetir na tramitação sobre o marco regulatório em 2010, quando a única medida que o governo Lula não conseguiu aprovar foi justamente a respeito da divisão dos roylaties entre os entes federativos.

Em sua declaração de voto isolado contrário à proposta da Emenda Constitucional 6 de 1995, o deputado Almino Affonso (PSDB/SP) sintetizou o debate em torno da criação da Petrobras:

> Estou convencido de que, não fora o amplo apoio popular que a cercou, ela jamais teria sido implantada e, menos ainda, consolidada. Contra a indústria nacional do petróleo sempre se levantaram ventos e marés. Primeiro era a descrença: por obra e graça de técnicos estrangeiros, incutiu-se em nosso povo a ideia de que não tínhamos petróleo. Como haveríamos de explorar o que não tínhamos? Mas, sobretudo, a resistência se dava através de duas teses, à primeira vista incontestáveis: não dispúnhamos de recursos financeiros para empreendimento de tão grande porte, nem dominávamos a tecnologia necessária[12].

Como concessão à oposição liberal no Senado, o monopólio não iria ter consequências para as refinarias privadas existentes, embora estas não pudessem fazer investimentos

[10] A tramitação no Congresso foi bastante perturbada. As resistências ao monopólio estatal se concentravam no Senado, enquanto, na Câmara, o líder do partido de direita União Democrática Nacional (UDN), deputado Olavo Bilac Pinto, resolveu encampar a tese do monopólio estatal sob o argumento de que sociedades de economia mista confundiriam interesses públicos com privados (BERCOVICI, 2011, p. 158)

[11] https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas2/artigos/EleVoltou/Petrobras

[12]http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/serie-brasileira/decada-1990-99/pdf/Almino%20Affonso_070695.pdf

para aumentar sua capacidade de refino. Outra concessão aos interesses das companhias internacionais foi deixar a distribuição fora do monopólio.

Com a constituição da Petrobras, o CNP deveria limitar-se a orientar e fiscalizar o monopólio da União, sendo reafirmada sua competência para supervisionar o abastecimento nacional do petróleo. Contreras (1994) observa que a Petrobras nasceu com uma autonomia razoável, em particular menciona os dispositivos legais que garantiam recursos financeiros para a execução (benefícios fiscais e tributação específica, em particular o Imposto Único sobre Combustíveis Líquidos)[13]. Com isso pretendia-se não só viabilizar a empresa, mas protegê-la da instável correlação de forças políticas.

Cabe ressaltar a especificidade da Petrobras que iria influenciar muito sua trajetória. Ela não nasceu com a apropriação de ativos existentes. Pelo contrário, herdou um patrimônio pouco significante da CNP[14]. Ao final, apesar de todo o fervor dos debates, não havia grandes descobertas de petróleo no Brasil. Ao contrário de outras petrolíferas nacionais, que começaram com a apropriação de jazidas descobertas pelas companhias internacionais, a Petrobras, desde o seu início teve de investir pesadamente e de forma contínua em prospecção e desenvolvimento tecnológico, até para justificar sua razão de ser. O primeiro passo importante foi a criação, em 1955, do Centro de Aperfeiçoamento e Pesquisa de Petróleo (Cenap) voltado para capacitação e apropriação das tecnologias desenvolvidas internacionalmente.

A hipótese da existência de petróleo recuperável em grande volume, pressuposto da campanha *O Petróleo é Nosso*, estava para ser testada ainda. Até a década de 1960, duas pequenas bacias costeiras terrestres, a do Recôncavo Baiano e da Sergipe-Alagoas (a partir de 1963), foram responsáveis pela produção nacional, longe de atender a crescente demanda. A meta de tornar o Brasil autossuficiente em petróleo foi trocada por uma estratégia focada na autossufuciência em refino, substituindo, no mais curto espaço possível, a importação de derivados. Esse objetivo constava já no Plano de Metas (1956) do presidente Juscelino Kubitscheck (JK), identificando Duque de Caixas

[13] Outro problema para a Petrobras foi a necessidade de obter divisas para importar equipamentos. A solução, também nesse caso, passou pela garantia de autonomia para a empresa, estabelecendo a destinação de 80% dos recursos em moeda estrangeira equivalentes à economia de divisas gerada pela atividade estatal.

[14] Morais (2013, p. 50) menciona a existência de 2662 b/d em produção, 16,8 milhões de reservas e a refinaria de Mataripe.

como a área de expansão da capacidade de refino. Essa estratégia visava atenuar o problema no balanço de pagamento. Mas, mais do que isso, desde JK havia um entendimento claro sobre a contribuição para a industrialização da construção das refinarias, projetos gigantescos com potencial de mobilizar toda uma cadeia envolvendo a indústria de bens de capital. E ainda, para a Petrobras, detentora do quase monopólio no refino, era uma forma de fazer caixa com as vendas de derivados para poder arcar com os custos da procura por petróleo[15]. João Goulart, inclusive, iria estender o monopólio da Petrobras para as importações de petróleo e derivados. Estava em tramitação também uma proposta de expropriar de vez as refinarias privadas pré-existentes à Petrobras e a implementação do monopólio na distribuição (BERCOVICI, 2011). Estas últimas propostas bateriam de frente com os interesses das companhias internacionais envolvidas e o golpe de 1964 as enterrou.

Nessa época surgiu a polêmica sobre o *Relatório Link*. Para superar a falta de recursos humanos, a Petrobras tinha nomeado como superintendente do departamento de exploração o ex-geólogo chefe da Standard Oil, Walter Link, que veio com uma equipe inteira (MORAIS, 2013). Em 1960 e 1961, ele elaborou seus famosos pareceres, que ganharam o nome de *Relatório Link*, defendendo que não existiam grandes acumulações de petróleo, muito menos na região da Amazônia, a aposta da direção da Petrobras naquele momento. O Brasil estava passando por uma conjuntura política conflitiva e essa afirmação categórica era considerada pelos nacionalistas uma afronta e prova da infiltração de interesses das companhias internacionais (VAITSMAN, 2001; BERCOVICI, 2013). No mínimo deveria ser considerada uma profecia maliciosa e mal-intencionada em apoio àqueles que continuavam fazendo oposição à existência da Petrobras dotada de monopólio na exploração, produção e refino. De fato o *Relatório Link* era música nos ouvidos de quem insistia de que a Petrobras fosse uma megalomania baseada na fantasia da existência de grandes reservas. O sonho da instalação de uma cadeia de petróleo era uma tarefa irreal para o Brasil.

Independentemente da motivação do Link, a sua conclusão iria se demonstrar certa. Ainda mais porque ele apontou a solução: avançar para a exploração no mar. Acontece que naquela época o Brasil não tinha tecnologia para fazer exploração offshore do

[15] Lembrando que foi exatamente através da montagem e controle do refino que Rockefeller constituiu, na época, seu império Standard Oil Company (YERGIN, 2012).

petróleo e os baixos preços não justificariam um esforço como este. Portanto, parecia, aos olhos dos nacionalistas, uma recomendação que jogaria o Brasil de novo na dependência das companhias internacionais. Link deixou o Brasil sob fortes críticas, mas, alguns anos depois, em 1967, a Petrobras iniciou a busca no offshore e encontrou petróleo no mar raso, a 80 metros, na área de Guaricema (Sergipe). A partir daí, a empresa iniciou uma curva de aprendizagem e desenvolvimento de uma capacidade tecnológica endógena que levaria em seguida à descoberta de grandes reservatórios na Bacia de Campos (RJ) e, mais tarde, das mega-reservas na província do Pré-Sal.

O preço de petróleo naquele momento US$ 3 b/d (equivalente a US$ 20 b/d em 2016) não justificaria a decisão de investir no offshore, mas havia uma opção estratégica para que a Petrobras adquirisse o conhecimento para a exploração no mar. A Plataforma P1 foi montada pela Companhia Comércio e Navegação no Estaleiro Mauá, em Niterói, com tecnologia norte-americana[16].

Em seguida, a partir de 1969 até 1974, o General Geisel assumiu a presidência da Petrobras[17]. No seu discurso de posse colocou como meta transformá-la em uma grande companhia de porte internacional, capaz de interagir com os oligopólios internacionais (CONTRERAS, 1994, p. 86). A Petrobras como um dos carros-chefes do "Brasil-potência" colocado como meta, sobretudo no governo Médici.

Num primeiro momento, diante dos preços baixos do petróleo, Geisel diminuiu o peso dos investimentos em exploração por considerar de alto risco e pouco retorno, aumentando fortemente o peso dos investimentos em refino e abrindo o capítulo da petroquímica, com a Petroquisa. A Petrobras não só era um ator relevante para suprir a falta de capacidade do empresariado privado nacional e servir como contrapeso ao capital internacional. Ela deveria estimular ativamente o desenvolvimento de setores privados estratégicos para a modernização do capitalismo brasileiro, como o setor de bens de capital e as firmas de engenharia[18]. Com o chamado "milagre econômico"

[16] http://exposicao60anos.agenciapetrobras.com.br/decada-1960-momento-11.php
[17] Geisel acompanhou o processo de montagem da Petrobras enquanto subchefe da Casa Militar, sob o comando de Juarez Távora, em 1955. Em seguida, foi superintendente da Refinaria de Cubatão e representante do Ministério de Guerra no CNP.
[18] Contreras (1994, 107/108) lembra, porém, que era a Petrobras que escolhia seus parceiros privados, deixando outros capitais domésticas de fora.

(crescimento médio anual acima de 10% do PIB durante o período 1968-1973), o consumo interno de derivados cresceu muito mais que o aumento da produção. Quando, em 1973, os preços de petróleo explodiram, o Brasil dependia de importações em 80% da sua demanda, o que transformou de imediato a situação de equilíbrio da balança comercial em um déficit expressivo, com um aumento das importações superior a 100% em US$[19].

Com Geisel já na presidência da República, o governo militar optou pela estratégia chamada por Castro (1985) de "*Brasil em marcha forçada*", com o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND). Parte central dessa estratégia foi uma mobilização de esforços para diminuir a dependência energética, diversificando as fontes (aumento da hidro, entrada na nuclear, reativação do etanol) e entrando pesadamente na exploração de petróleo no mar, em particular na Bacia de Campos [20]. Parte da estratégia era a introdução da modalidade de "contratos de risco", algo entre o monopólio puro e um regime de concessão. As empresas contratadas seriam remuneradas em caso de êxito exploratório, mas não teriam direitos sobre os recursos petrolíferos encontrados. Essa política foi alvo de críticas por ser entendida como uma gradual abertura para o capital internacional. Ao final, não foram as empresas contratadas[21], mas a própria Petrobras que garantiu atingir a meta estabelecida de aumentar a produção nacional de petróleo de 160.800 b/d (1977) para mais de 500.000 b/d em 1985. Contreras (1994) explica o fracasso dos contratos de risco pela força da Petrobras, cuja liderança era contrária à proposta e teria conseguido ficar com a prorrogativa de determinar os blocos a serem ofertados. Com conhecimento geológico, ela teria oferecido as áreas de menor probabilidade de sucesso. Oliveira (2012) também registra essa política da Petrobras de defesa de seu monopólio, mas acrescenta que as empresas contratadas, em todo caso, não tinham o conhecimento da geografia específica brasileira, adquirida pela Petrobras ao longo dos anos. Isso se repetiria após a abertura, em 1997, quando as empresas que entraram optaram por se associar à Petrobras, em vez de concorrer com ela, exatamente pelo reconhecimento do conhecimento específico.

[19] Em 1974 o Brasil teve, pela primeira vez, desde o início da série histórica, 1889, um déficit expressivo na balança comercial, de US$ 4,7 bi em dólares correntes, correspondendo a US$ 96 bilhões em 2016. Fonte: ipeadata.gov.br (saldo balança comercial).

[20] Geisel chegou a fazer um longo pronunciamento em rede nacional de televisão para apresentar essa estratégia: https://archive.org/details/1975-PresidenteGeisel-PronunciamentoPelaTv

[21] Foram contratadas 35 empresas privadas para exploração de 243 blocos (OLIVEIRA, 2012, p. 531)

Entre 1974 e 1983, foram perfurados 345 poços e descobertos 22 campos em águas rasas, garantindo inclusive uma produção, em 1985, superior à meta: 546.300 b/d (MORAIS, 2013, p. 25). Com isso, os investimentos se redirecionaram claramente para a exploração e produção, que aumentou sua participação no total de 45%, no período 1975-1979, para 84%, na década de 1980[22]. Assim, houve uma diminuição expressiva da dependência de importação, como pode ser observado na tabela 1. Depois do sucesso exploratório nas águas rasas, houve a descoberta dos grandes campos em águas profundas, Albacora, em 1984, e Marlim, em 1985.

Tabela 1 - Evolução da produção interna e consumo doméstico no Brasil entre 1978 e 1986

	1978	1986
Produção interna	166.00 b/d	591.000 b/d
Consumo	1.127.000 b/d	1.400.000 b/d
Produção interna/consumo	15%	42%

Fonte: BP Statistical Review of World Energy[23]. Elaboração própria.

A explicação do sucesso da Petrobras era a curva de aprendizagem tecnológica endógena[24]. Em 1966, o Cenap tinha sido substituído pelo Centro de Pesquisa e Desenvolvimento da Petrobras (Cenpes)[25], voltado exclusivamente para pesquisa[26]. Em seguida, o Cenpes começou um trabalho intenso de parceria com universidades e institutos de pesquisa, inicialmente concentrado nas universidades federais de RJ e Bahia (MORAIS, 2013, p. 76-79).

[22] Na verdade, com a entrega da refinaria Revap em São José dos Campos, fruto do II PND, os investimentos em refino ficariam paralisados por 35 anos.
[23] Disponível em: http://www.bp.com/en/global/corporate/energy-economics/statistical-review-of-world-energy.html
[24] Exatamente algo que não aconteceu nos setores de ponta das indústrias controladas por empresas multinacionais.
[25] As operações do Cenpes foram inicialmente instaladas no campus da Universidade do Brasil, a futura UFRJ, na Praia Vermelha, e mudaram depois para a Ilha do Fundão.
[26] Em 1975 foi acrescentado o nome de *Leopoldo Américo Miguez de Mello*, em homenagem ao professor da UFRJ e membro do CNP.

Contreras (1994) lembra que, na década de 1970, o offshore era pioneiro em nível mundial. Ou seja, não havia tecnologia pronta para comprar. Oliveira (2012, p. 531) comenta na mesma linha: "*...the Campos Bacin became a gigantic innovation laboratory for offshore oil production*". Off-shore era e continuou sendo a fronteira tecnológica da exploração e produção de petróleo e requer altos dispêndios em pesquisa, desenvolvimento e inovação. As descobertas das reservas em mar profundo na década de 1980 significaram um salto tecnológico enorme, baseado em *learning-by-doing*, para o qual a empresa foi reconhecida internacionalmente em 1992 ao ganhar pela primeira vez o Off-Shore Tecnology (OTC) *Distinguished Achievement Awards*[27]. A Petrobras consolidou-se como uma empresa que de longe tem o maior investimento em Pesquisa&Desenvolvimento (P&D) e acumulação de patentes no Brasil. A área de offshore se tornaria uma das poucas nas quais o Brasil está reconhecidamente na linha de frente no ranking internacional.

Sem dúvida, essas conquistas ajudaram a Petrobras a sair duplamente vitoriosa na década de 1980. Primeiro ela conseguiu resistir às políticas iniciadas no início da década pelo ministro Delfim Netto. Enquanto a estratégia para superar o impacto do choque de petróleo de 1973/1974, com o II PND, tinha sido colocar as estatais na liderança do processo de redirecionamento da economia, diante da crise da dívida e o segundo choque de petróleo, a partir de 1979/1980, a orientação do governo foi o aposto. Às estatais caberiam os maiores sacrifícios: congelamento dos preços dos serviços para contribuir com a luta contra a inflação, queda investimentos e desvio dos lucros líquidos para contribuir cobrir déficit público (BAER, 2009). Para implementar essa política, o governo Figueiredo tinha criado a Secretaria de controle das Empresas Estatais (SEST). Há de se considerar também os interesses privados domésticos desejosos de enfraquecer a Petrobras: os grandes consumidores de derivados e os atores cuja fronteira de expansão se chocava com as posições ocupadas a companhia. Mas, em primeiro lugar, as descobertas dos megacampos justamente em meados da década de 1980 esvaziaram o argumento da ineficiência tecnológica e financeira atribuída às estatais[28]. E, com relação aos preços administrados, por exemplo, no caso de petróleo, o estrago foi menor que

[27] http://www.otcnet.org/Content/OTC-Awards-Recognizing-Offshore-Achievement/4_16/

[28] Também Oliveira (2012, p. 533) apontou a importância das grandes descobertas em Albacora e Marlim para o moral da Petrobras, que, de acordo com o autor, estava sendo identificado com o regime militar, com grande risco de perder sua legitimidade.

nos demais setores (como Eletrobrás, Embratel ou Siderbras), porque o governo manteve o entendimento da importância de aumentar a produção interna da produção de cru e a necessidade da Petrobras dispor de caixa para isso. Assim, não obstante o clima geral político e econômico hostil para as estatais, a Petrobras conseguiu reagir de forma "*defensivo-dinâmica*" (CONTRERAS, 1994, p. 146)[29].

A outra vitória deu-se na Assembleia Constituinte, onde a visão nacionalista estatal ganhou o debate. A reafirmação do monopólio estatal na Constituinte não era surpreendente porque as forças progressistas e nacionalistas estavam hegemônicas. Bercovici (2011, p. 224) sustenta que o argumento decisivo foi igual a que norteou o debate em 1953: a quebra de monopólio estatal implicaria automaticamente abertura para os oligopólios internacionais. Contreras (1994, p. 196) atribuiu a capacidade da Petrobras de se manter, além da "*força revivida do nacionalismo*", à forte identidade política e ao fato de ter um projeto estratégico próprio. Sinal dos tempos foi a votação proibindo os contratos de risco: 441 x 7 e 6 abstenções. Houve ainda a tentativa de retomar a proposta do João Goulart de estender o monopólio para a distribuição, mas este não resistiu à votação final.

Contudo, no contexto do agravamento da situação econômica geral, a Petrobras chegou ao final da década de 1980 com uma queda do seu nível de faturamento e lucro líquido, devido a um conjunto de fatores, entre os quais as diferenças de preços praticados no mercado interno e dos derivados importados, a taxa de câmbio desvalorizada, perdas com a comercialização do álcool e atrasos no pagamento para a empresa por parte do governo. Isso levou à instalação da primeira Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) "*encarregada de investigar a atual crise financeira na Petrobras, assim como possíveis irregularidades administrativas*". O Relatório do Senador Fogaça (SENADO FEDERAL, 1990, p. 6) relata ocorrência de suspensão de contratos de serviço, materiais e equipamentos destinados a investimentos; atraso no pagamento a fornecedores; condicionamento de pagamento de royalties a estado e municípios à disponibilidade de

[29] O autor menciona os seguintes exemplos da capacidade da Petrobras de manter sua autonomia: a liquidação dos contratos de risco, o controle sobre a distribuição do Proalcool e a criação, em 1986, do primeiro Programa Tecnológico de Águas Profundas (Procap), por meio do qual se financiaram as inovações nos equipamentos submarinos, e também no conceito de plataformas flutuantes de produção, que consolidaram o domínio tecnológico para produzir a até mil metros de lâmina d'água.

caixa; e redução ao mínimo dos níveis de estoque de petróleo. No seu depoimento, o ex-presidente da Petrobras, Carlos Santana, atribuiu os problemas pelos quais a empresa estava passando à defasagem dos preços em relação aos custos. No requerimento que resultou na abertura da comissão havia a sugestão de apurar a suposta existência de um cartel de empresas atuando para combinar preços e divisão de contratos na exploração de campos no Pará e no Amazonas. O relatório final se limitou a reclamar da falta de transparência na divulgação de dados, mas a CPI não deixou de ser desgastante para a imagem da empresa.

Com a eleição de Collor, a situação alterou-se completamente. Viscidi (2016) defendeu a tese de que as ondas de privatizações e nacionalizações responderiam às flutuações nos preços internacionais. Sem dúvida é um elemento que interfere, mas o que alterou o quadro na década de 1990 foi a vitória de projetos políticos de cunho neoliberal que tinham como objetivo a superação da herança do nacional-desenvolvimentismo. A retomada da ortodoxia convencional identificou o desenvolvimentismo com populismo econômico, o que nesta visão é sinônimo de políticas econômicas irresponsáveis. E, além do mais, na era da globalização, o Estado-Nação teria perdido sua importância. Se for assim, não faria sentido defender investimentos diretos por parte do Estado nacional e/ou garantir o controle de setores estratégicos. Lembrando que o controle estatal sobre os recursos energéticos, em particular o petróleo esteve historicamente vinculado à própria afirmação da soberania.

Bresser (2012) lembra, ao mesmo tempo, que havia também a influência da teoria da dependência associada, defendida por Cardoso e Faletto (2004, p. 11). Esta apontava como estratégia para o desenvolvimento econômico a atração de investimentos de empresas multinacionais no setor manufatureiro. De acordo com Bresser (2012), esta visão enfraqueceu a ideia de nação em cada país e, no final dos anos 1980 e início dos anos 1990, acabou contribuindo para a subordinação da região ao Consenso de Washington". Na linha da ideia de Chang (2004), autor do livro *Chutando a Escada*, Bresser (idem, p, 41) afirma ainda que a ortodoxia convencional que ganhou hegemonia na década de 1990 no Brasil, "*...atendia aos interesses dos países ricos em neutralizar a capacidade de competir dos países de renda média*".

Da mesma forma que na década de 1930, havia naquele momento uma influência dos acontecimentos nos países vizinhos, só que agora no sentido contrário. O governo

Menem havia iniciado o desmonte da estatal YPF em 1989, levando ao controle pela espanhola Repsol. No caso da Petrobras, não havia acúmulo político para avançar com uma privatização *tout court*. O que aconteceu foi uma gradual, mas decisiva diminuição do seu peso político e controle econômico. Houve nos governos Collor e Itamar a privatização de algumas subsidiárias, em particular a Petroquisa[30] e a Fosfértil. Em seguida, já no Plano Real, a liberalização da importação de derivados, embora ficasse sem efeito prático. Depois a Emenda Constitucional nº 9, de 1995, que abriu o setor para outras empresas[31]. E, por fim, a venda de grande parte das ações da Petrobras nas bolsas de valores de New York e São Paulo, em 2000. A Petrobras deveria perder a posição que conquistara, não só de executora da política nacional de petróleo, mas de formuladora. A Lei 9478/1997 determinou no seu artigo 26 que a concessionária seria dona do petróleo extraído: "*... em caso de êxito, produzir petróleo ou gás natural em determinado bloco, conferindo-lhe a propriedade desses bens, após extraídos*". Caberia à ANP organizar as licitações nas quais as empresas interessadas concorrem pelos blocos disponíveis.[32] Vale lembrar que o presidente FHC foi obrigado a assumir o compromisso de não incluir a Petrobras no programa de desestatização para conseguir a aprovação da PEC, o que de certa forma mostra a força que a visão nacionalista manteve.

Outra parte da política de abertura foi a venda das ações, uma privatização controlada, porque a União manteria a maioria do capital votante. A partir daí, os direitos dos acionistas minoritários e as regras das bolsas de valores de São Paulo, sobretudo de Nova York, seriam um novo constrangimento para a atuação da Petrobras. Em agosto de 2000, a Petrobras passou a ter *American Depositary Shares* (ADS) representativas de ações ordinárias negociadas na Bolsa de Valores de Nova York, com registro na *Securities and Exchange Commission* (SEC). Na mesma data, por meio do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), foi realizada a venda de ações ordinárias de emissão da Petrobras, de propriedade da União Federal, sendo cerca

[30] Sobre o processo de privatização da petroquímica e a política de manter a Petrobras distante do setor, ver Schutte (2004).
[31] A EC mantém no papel o monopólio estatal sobre o petróleo, mas permite que a União, detentora do monopólio, opte pela exploração na forma de concessão a empresas nacionais ou estrangeiras, privadas ou estatais.
[32]. Mais tarde rebatizada Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Lei nº 11.097, de 2005.

60% no mercado norte-americano[33]. Com a conclusão da operação de venda dessas ações ordinárias, a União Federal reduziu a sua participação acionária para 32,53% do capital social (total) e 55,71% do capital votante. Essa operação não representou o ingresso de recursos na Petrobras, mas proporcionou, na época, o aumento na sua base acionária em 22.707 novos acionistas, incluindo fundos de investimentos que reuniam 337.314 investidores no Brasil e 10 mil no exterior[34]. Lessa (2009) calcula que na década de 2000, os dividendos a proprietários residentes no exterior eram superiores tanto aos salários quanto aos juros pagos pela companhia e defendeu usar as reservas internacionais para recomprar essas ações, algo fora da realidade política colocada para o governo Lula. Oliveira (2012) observou que a venda das ações, em particular nas bolsas de valores em Nova York, obrigou a empresa a ter maior transparência e introduzir como missão maximizar os lucros. Isso fazia parte da política de abrir o setor para atrair investimentos dos oligopólios internacionais (IOCs – International Oil Companies). De outro lado, o governo concordou com o pleito da Petrobras de se livrar das restrições da lei de licitação (L. 8.666) para poder competir liberou também os preços dos derivados.

Nos debates sobre a abertura promovida pelo governo FHC sugiram velhos e novos argumentos. Voltou o argumento da carência de recursos para continuar na necessária expansão das reservas. Os preços internacionais tendiam à queda e os custos de produção no Brasil eram relativamente altos. Assim, a principal justificativa da lei era que a atividade envolvia grandes riscos de exploração e era dispendiosa. Requereria, portanto, investimentos privados para assumir o risco, ou seja, o regime de concessão à empresa privada viabilizaria o financiamento da produção e da exploração, diante do risco exploratório.

Mas sugiram dois argumentos novos. Um deles, em sintonia com o clima anti-estatal liberal que tinha ganhado força com o colapso do nacional-desenvolvimentismo diante da crise da dívida externa e seus desdobramentos, era a necessidade de submeter a Petrobras à competição. Empresas estatais seriam por definição ineficientes, ainda mais se detentoras de monopólio. Inclusive conquistas posteriores por parte da empresa

[33] 25% foram adquiridas no mercado interno, por 310 mil optantes do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).
[34]http://fatosedados.blogspetrobras.com.br/2009/09/20/foi-o-que-fiz-com-a-petrobras-diz-fhc/#sthash.SQIqqnDa.dpuf

seriam atribuídas a esta exposição à concorrência e à maior abertura do seu capital. Outro argumento novo era a noção de que o petróleo não seria mais um bem estratégico. Naquela conjuntura, o petróleo só seria estratégico para os grandes produtores do Golfo Pérsico. Bercovici (p. 2011, p. 251/252) cita especificamente a contribuição a este debate do Deputado Lima Neto pelo PFL do RJ de acordo com o qual a tendência de queda do preço confirmaria que o petróleo tinha se tornado um commodity qualquer. Não sendo estratégico, não seria justificável uma atuação direta do Estado. O autor contesta essa visão e lembra a forte reação do Congresso e do governo dos EUA quando a petroleira chinesa CNOOC tentou comprar, em 2005, os ativos da norte-americana Unocal. Havia um entendimento claro de que o que estava em jogo era a segurança nacional[35]. Na década de 1950, havia no Brasil um entendimento quase generalizado que se tratava de um ativo estratégico para o desenvolvimento, mas os opositores da instalação do monopólio argumentaram que o Brasil não tinha capacidade financeira e tecnológica para explorá-lo. A discussão sobre o caráter estratégico ou não se tornaria também importante na discussão sobre o marco regulatório para o Pré-Sal.

[35] Klare (2009, p. 5) cita, a respeito desse episódio, a carta do Congresso para o Presidente Bush falando em "*vital US energy assets*".

2. Busca de novos rumos e a Petrobras até a descoberta do Pré-Sal

Foi a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2002, que reacendeu o debate sobre o papel da Petrobras. Em um primeiro momento com menor destaque e, depois, a partir de 2006, com as descobertas do Pré-Sal, o tema ganhou força. Ou seja, a tendência de aumento dos preços internacionais que iria caracterizar a década de 2000, sem dúvida, reforçou a nova política, mas muito mais importante foi a visão sobre o desenvolvimento, que será abordada na subseção a seguir.

2.1 Contexto da busca de um novo desenvolvimentismo

O conceito de *novo* ou *neodesenvolvimentismo* é tão vago quanto o é o *neoliberalismo*. Mas, ao mesmo tempo, ambos dão uma clara ideia da filosofia geral que orientou ou teria orientado as políticas adotadas. Embora, em um primeiro momento, o governo Lula tenha optado por ganhar a confiança dos mercados com políticas alinhadas à ortodoxia macroeconômica, as referências e a narrativa eram de transformação da sociedade brasileira, reconhecendo o papel de coordenação que o Estado deveria ter, embora somente a partir de 2006 tenha começado a delinear-se mais claramente a construção daquilo que pode ser caracterizado como novo modelo (BARBOSA & PEREIRA DE SOUZA, 2010; SCHUTTE, 2014). O que estava em jogo eram os parâmetros para um novo período de crescimento sustentado e sustentável, com inclusão social e diminuição das desigualdades sociais, o que pressupunha uma retomada do papel do Estado em novos moldes e uma nova inserção do Brasil no cenário internacional, mais proativa.

Após o lançamento do conceito *novo desenvolvimentismo* por Bresser-Pereira (2004), o debate que se seguiu foi marcado por duas abordagens. De um lado, a tentativa de elaborar uma convenção que pudesse capturar e sistematizar a essência das políticas sociais e econômicas implementadas. De outro, uma abordagem mais normativa que estabelece a priori quais características deveriam ser associadas a uma convenção neodesenvolvimentista e, a partir daí, avaliar o quanto o governo Lula, e, depois, o governo Dilma, corresponderiam a essa orientação. Foi com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e a expansão da atuação do BNDES que se conseguiu de fato um

aumento de 12,4% da taxa média anual de crescimento dos investimentos no período 2006-2008, interrompido pela crise financeira global.

A ideia detrás do conceito *neodesenvolvimentismo* não somente representava uma tentativa de superação das noções liberalizantes do Consenso de Washington[36], mas também pretendia diferenciar-se do (velho) nacional-desenvolvimentismo que dominou o debate e a política econômica dos anos 1930 até o final dos anos 1970, com forte apoio intelectual da Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (Cepal), desde sua criação, em 1948. Isso reflete, de um lado, o reconhecimento dos erros cometidos com a implementação das políticas nacional-desenvolvimentistas e, de outro, um entendimento de que os contextos nacional e internacional tinham se alterado, e precisariam, portanto, de outras e/ou novas respostas. Sicsú, Paula e Michel (2007) identificam três problemas com a experiência passada: 1) as políticas protecionistas pecaram por serem aplicadas de forma generalizada e sem limite temporal; 2) pouca atenção ao desenvolvimento tecnológico e à constituição de capacidade de inovação endógena; 3) desenvolvimento insatisfatório da capacidade interna de financiamento, gerando uma excessiva dependência de capital externo. Erber (2010) considerou o caráter excludente e concentrador de renda como a grande deficiência desta experiência, embora nos tenha lembrado que o próprio Celso Furtado, já na época, insistira ao longo da sua obra que exatamente essa concentração de renda e riqueza fosse o principal obstáculo para o desenvolvimento sustentado. Bresser Pereira (2011) também enfatizou a concentração de renda e, relacionado a isso, o foco desproporcional na produção de bens de consumo duráveis para a classe média alta. O mesmo autor criticou, em outra contribuição, a ambivalência em relação ao déficit público e a "*relativa complacência*" com a inflação (BRESSER, 2012, p. 19). Para Carneiro (2002), o nacional-desenvolvimentismo não conseguiu consolidar uma capacidade tecnológica endógena. O que todos esses autores tinham em comum ao delinear a essência de uma retomada do desenvolvimentismo e a defesa de políticas de promoção da base industrial-tecnológica no país era um reconhecimento de que não se tratava de repetir os erros da fase do nacional-desenvolvimentismo, e, particularmente, da estratégia chamada de substituição das importações (SI). Havia um reconhecimento de que se chegara a um esgotamento

[36] Para uma análise crítica das premissas e das propostas de política pública do Consenso de Washington, ver Batista ( ).

deste modelo no final da década de 1970. Usando uma linguagem figurada: houve um reconhecimento de que a água estava suja, mas as políticas liberais erraram em jogar o bebê fora junto com ela. E, contestando a interpretação do Consenso de Washington, a dificuldade de retomar o desenvolvimento não ocorreu devido à falta de boas instituições, mas sim de políticas industriais. E, no sentido mais geral, Bresser Pereira (2012, p. 29) contestou o credo neoliberal:

> A instituição-chave ou o grupo de instituições por trás do crescimento econômico não é a garantia dos direitos de propriedade e dos contratos, como sugerem os novos institucionalistas, mas a estratégia nacional de desenvolvimento.

Nesse debate, Kupfer (2003) defendeu a utilização de instrumentos seletivos, ou verticais, direcionados ao fomento de empresas ou setores específicos, em particular quando se trata de conquistar vantagens competitivas dinâmicas e na presença de um potencial para crescer e ganhar mercados, inclusive internacionais. O autor ainda alerta para o fato de que, evidentemente, podem haver fracassos. Nesse contexto, o uso de requerimentos de conteúdo local, ou, especificamente, de poder de compra do poder público para fomentar a produção nacional, provavelmente implica sobrepreço, em um primeiro momento, mas isso em troca do desenvolvimento da indústria nacional.

Podemos identificar como consenso entre os autores, preocupados com a retomada do desenvolvimentismo e das políticas industriais, a necessidade de reconstituir o papel do Estado e mais especificamente,

- a promoção de uma nova dinâmica no mercado interno, por meio da expansão do consumo de massa, inclusão social e diminuição das desigualdades;
- a criação de oportunidades de investimento em inovação e o direcionamento da poupança para setores estratégicos, por meio de renovadas políticas industriais, em particular o uso de requerimentos de conteúdo local;
- a necessidade de diminuir vulnerabilidades externas, promovendo a expansão das reservas internacionais e o gerenciamento da conta de capital, evitando apreciações e flutuações exageradas da moeda local;
- a integração com os mercados internacionais, rejeitando políticas protecionistas generalizadas, mas defendendo a indústria nacional contra práticas comerciais desleais. Isso implica, também, negociar de forma pragmática a abertura do mercado seguindo o princípio da reciprocidade;

- a elaboração de uma estratégia de médio-longo prazo de desenvolvimento nacional, que envolva a reconstrução da capacidade de planejamento do Estado.

A respeito da ideia de que a globalização teria diminuído o espaço de atuação do Estado-Nação, Bresser (2012) argumentou que, ao contrário, o crescimento da interdependência aumentou também a importância de estratégias nacionais de desenvolvimento.

O debate brasileiro sobre a necessidade de superar o neoliberalismo e retomar de uma forma ou outra a trajetória desenvolvimentista foi influenciado não só pela análise da própria realidade, mas também por uma vasta literatura internacional. Em particular o estudo de Amsden (1989), explicando o sucesso do Japão e da Coreia do Sul que aponta as políticas industriais ativas e o apoio do Estado para a formação e consolidação dos campeões nacionais com qualificação e autonomia tecnológica. A escolha de empresas vencedoras teria permitido nesses países juntar ações estatais com interesses privados em prol de projeto de desenvolvimento para o país. Também o Chang (2003) analisou os chamados *Newly Industrialized Countries* (NIC´s) da Ásia oriental demonstrando a importância das políticas estatais e retomando o conceito do Johnson (1982) sobre o estado desenvolvimentista, entre os quais a importância do grau de autonomia em relação aos grupos de interesse. Chang enfatizava que as empresas beneficiadas pela política industrial deveriam apresentar resultados concretos pactuados, como por exemplo: coeficiente de exportação, gastos com R&D, requisitos de conteúdo local. Amsden (1989) falava em reciprocidade entre os incentivos governamentais e os resultados das empresas receptoras, inclusive para evitar *rent-seeking.* Para Evans (1995), o Estado desenvolvimentista deveria ser justamente o contrário do Estado predador[37]. Neste segundo caso, altos dirigentes agem em prol de seus objetivos e interesses individuais em detrimento dos interesses coletivos. Assim, além da releitura das referências do histórico-estruturalismo e o keynesianismo (crescimento pelo lado da demanda), foram acrescentadas as experiências bem-sucedidas de países asiáticos e suas estratégias nacionais de desenvolvimento de *catch up*.

[37] E nada mais demolidor que conseguir confundir a atuação do Estado desenvolvimentista com a do Estado predador.

É essa visão que orientou as ações dos governos Lula e Dilma para o setor petrolífero e, em particular, com relação à exploração e produção do Pré-Sal. Não cabe nesse texto entrar na avaliação geral ou nas contradições impostos pelas limitações políticas e o contexto internacional. O que se tenta é entender o esforço e o resultado de aplicar política ao setor petrolífero a partir da convenção para o desenvolvimento proposta[38].

2.2 Tentativa de retomada do desenvolvimentismo e a Petrobras

O papel da Petrobras para o desenvolvimento nacional vai muito além da garantia de suprimento dos derivados. Desde a década de 1950, havia um entendimento sobre o potencial de encadeamento para trás e para frente. Ou seja, a Petrobras como um grande indutor do desenvolvimento de indústria e serviços ligados à cadeia produtiva de petróleo e gás. Na era nacional-desenvolvimentista, a política de compras foi fundamental para o desenvolvimento de um parque nacional de produção de equipamentos e serviços. Essa política de aproveitamento da capacidade de fomentar a indústria nacional deixou de ser prioridade com a opção por uma abordagem mais liberal, na década de 1990. A Petrobras diminuiu o índice de nacionalização de suas compras no contexto da liberalização comercial e, ligada a isso, a deliberada sobrevalorização do real, resultante da política da âncora cambial. Além do mais, foi adotada uma política de terceirização, seguindo a tendência nas grandes empresas privadas, inclusive de atividades de inovação e de engenharia. Quem se beneficiou desses contratos foram as empresas para-petroleiras internacionais que tinham suas estruturas de fornecedoras (*global sourcing*). A terceirização dessas atividades prejudicou a estrutura de fornecedores locais. Furtado (2003) conclui:

> Houve uma desnacionalização do mercado de serviços de engenharia em função da falta de empresas locais com capacidade organizacional e fôlego financeiro suficiente para assumir essa nova modalidade de contratos.

Como consequência, houve falências e incorporação de outras por empresas multinacionais. Ou seja, coerente com uma visão liberal, a equipe econômica forçou a

[38] O conceito "convenção para o desenvolvimento" foi utilizado pelo Erber (2010), que identificou nas décadas de 1990 e de 2000 uma disputa no Brasil entre duas convenções: a "institucionalista restrita" e a "neodesenvolvimentista". Trata-se de concepções de desenvolvimento de forma ampla, modelos mentais compartilhados, que incluem a definição dos problemas, sua hierarquização e o direcionamento para sua solução.

Petrobras a se comportar como se fosse uma empresa privada, ainda mais depois da abertura de capital, com remuneração para os acionistas privados[39]. No caso da petroquímica, chegou-se ao extremo de afastar a Petrobras, contrariando a lógica da estrutura do setor e deixando uma ambiguidade em torno do papel da empresa, desconsiderando o seu acúmulo. As propostas para a petroquímica brasileira formuladas por parte da tecnoburocracia da estatal eram vistas pela equipe econômica como uma estratégia para retardar o programa de privatização e manter a petroquímica em unidades dentro das refinarias (SCHUTTE, 2004). Foi somente em abril 2004 que o governo Lula reorientou essa política[40].

A primeira rodada de licitações para exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural, a Rodada Zero, consolidada em agosto de 1998, ratificou os direitos da Petrobras na forma de contratos de concessão, conforme a nova Lei do Petróleo (1997). Nas áreas em que a empresa tivesse realizado investimentos, não eram previstas regras de conteúdo local.

A campanha eleitoral de 2002 coincidiu com o processo de licitação da plataforma P-51 pela Petrobras, que iria ser instalada no campo Marlim Sul. Esse campo ficou com a Petrobras na Rodada Zero e, portanto, não havia nenhuma obrigação contratual de conteúdo local, o que implicaria exigir dos fornecedores do contrato compromissos mínimos de aquisição de equipamentos e serviços produzidos no Brasil. O candidato Lula resolveu transformar a licitação em um tema de campanha para mostrar a diferença com as políticas adotadas na década de 1990 e se comprometeu a promover a nacionalização das compras da Petrobras. Diante disso e para não gerar mais tumulto do que já havia no mercado com a perspectiva de Lula ganhar as eleições, a Petrobras decidiu cancelar a licitação das plataformas P-51 e P-52, prevista para dezembro 2012. Em entrevista realizada em 08/04/2014, com blogueiros, Lula relembra que, na campanha de 2002, ele insistia que a Petrobras teria condições de comprar sondas e plataformas no Brasil e que anunciava uma grande batalha para aumentar o conteúdo

[39]O Decreto 2745/98 flexibilizou a possibilidade de realizar licitações internacionais em vários segmentos do mercado.

[40] O mais interessante nesse caso foi que os grandes grupos nacionais da petroquímica, em particular a Odebrecht, defendiam a volta da Petrobras, não como monopólio, mas em um novo arranjo, que acabou prevalecendo, de parceira com o setor privado, sem o qual o setor não teria futuro (Schutte, 2004).

local. O então presidente da Petrobras, Francisco Gros, respondeu em artigo publicado pelo jornal Gazeta Mercantil classificando a posição do candidato como "demagogia" e insistiu que não haveria mudanças nas estratégias da estatal com o novo governo[41]. Já no governo Lula, a nova direção da Petrobras de fato introduziu modificações no edital original da P-51 para garantir maior participação da indústria nacional, não só por meio da inclusão de exigências de conteúdo local, mas também de realizar integralmente algumas atividades relativas a serviços de engenharia, construção e montagem. Silva (2009) considerou que "*as licitações das plataformas semissubmersíveis P-51 e P-52 e do FPSO P-54 podem ser consideradas um divisor de águas na política de compras recente da estatal brasileira*."

Embora as cláusulas de conteúdo local já tivessem sido incorporadas aos contratos de concessão pela ANP, o que mudou com o governo Lula é que elas se transformaram em um dos elementos de uma política industrial abrangente para adensar a cadeia produtiva, lançada em 2003, com o nome de *Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural* (Prominp). Coordenado pelo Ministério de Minas e Energia (MME), o Programa articulava as diversas áreas do governo federal, entidades empresariais e as entidades de representação da indústria petrolífera em particular[42].

As obrigações legais de conteúdo local, por meio de índices de nacionalização estabelecidos pela ANP, pretendiam provocar, portanto, oportunidades que não seriam criadas pela própria dinâmica do mercado. E, com isso, reduzir a dependência crescente que o Brasil teria em relação à compra de equipamentos e serviços em dólares no mercado externo. Importante enfatizar que essa política tinha como foco provocar geração de emprego e renda no Brasil independentemente da origem do capital. E, com isso, estimular também empresas multinacionais a se instalarem no Brasil, sobretudo para ter acesso a tecnologia. No governo Lula a cláusula de conteúdo local passou por uma mudanças quantitativa[43] e qualitativa.

[41] https://www.youtube.com/watch?v=AjwiqE6Oz8Q#t=10 e Gazetta Mercantil, 9/10/2002
[42] www.prominp.com.br
[43] A média do percentual de conteúdo local aumentou de 33,5% na exploração e 42,25% no desenvolvimento nas primeiras quatro rodadas para 79,6% e 85,3% nas três rodadas seguintes, respectivamente (ANP).

Houve também uma preocupação em garantir que a cláusula não fosse uma letra morta. Para isso, foi criada uma metodologia padronizada de cálculo do conteúdo local, não somente para assegurar uniformidade, mas também transparência e credibilidade para diversos agentes envolvidos. Em um primeiro momento, em 2004, na forma de uma cartilha do Prominp e, mais tarde, em 2007, transformada na Resolução nº 36 (depois renumerada com nº 19) da ANP. E, a partir da 5ª rodada, realizada em agosto de 2003, já no governo Lula, entrou a exigência de um percentual mínimo[44]. A partir da 7ª Rodada de Licitação, em 2005, o governo aperfeiçoou a forma de medição do conteúdo local, exigindo certificação emitida por uma empresa independente credenciada pela ANP. As certificadoras são responsáveis por medir e informar à ANP o conteúdo local dos bens e serviços contratados pelas concessionárias. O processo de certificação deveria ocorrer ao longo de toda a cadeia de suprimentos. O relatório de conteúdo local deveria ser entregue trimestralmente para a ANP junto com outra exigência contratual, que era o relatório de investimento. Sem dúvida havia um custo de transação neste processo. A quantidade de multas que a ANP aplicou por conteúdo local não realizado, inclusive para a própria Petrobras, demonstrou para alguns a seriedade do processo, mas para outros os excessos. Ao mesmo tempo havia mecanismos para tentar evitar rigidez. Um exemplo são os próprios critérios de exceção (*waiver*) quando a norma não fosse aplicável nas condições do mercado local ou quando não fosse razoável exigir a sua aplicação. Os casos previstos nas normas da ANP eram: se o preço dos fornecedores locais fosse excessivamente alto em relação aos fornecedores internacionais; se o prazo de entrega em comparação com os fornecedores internacionais comprometesse a produção do petróleo; ou se a tecnologia não estivesse disponível internamente. Esses casos deveriam ser submetidos à aprovação da ANP e, se concedido o *waiver,* seria aplicado somente a um item específico, sem alterar o percentual global exigido contratualmente. Outro exemplo eram os valores diferenciados, por exemplo, no caso do contrato para a exploração do mega-campo de Libra: a exigência de conteúdo local aumentou gradualmente de 35% na fase de exploração, com permissão para uso de plataformas importadas para teste de longa duração, para 55% na fase de desenvolvimento e 59% para a fase de produção (com prazo até 2021). Sem dúvida, trata-se de uma política que exigia diálogo com os atores envolvidos de forma pública e

[44] Foi introduzida ainda uma diferenciação entre a aquisição de bens e serviços brasileiros destinados a blocos terrestres, a blocos localizados em águas rasas e a blocos em águas profundas.

transparente para, no fundo, combinar os interesses de curto-médio prazo das empresas com os interesses de médio-longo prazo do país.

O desafio era encontrar certo equilíbrio entre o compromisso em aproveitar a oportunidade para desenvolver a cadeia produtiva no país de um lado e, de outro, não comprometer demais o cronograma de exploração, desenvolvimento e produção. E isso envolveria um debate direto sobre o papel da Petrobras. Numa visão liberal ela deveria operar somente como se fosse uma empresa privada com a maior liberdade possível, enquanto os governos Lula e Dilma entenderam que a Petrobras era também um instrumento valioso de política industrial. Havia claramente amparo legal para essa abordagem, porque, não obstante a abertura e a moderada privatização, permanecia em pleno vigor a Lei das S.A. (Lei. 6.404/1976) que estipula a respeito das sociedades de economia mista:

> Art.238 – A pessoa jurídica que controla a companhia de economia mista tem os deveres e responsabilidades do acionista controlador (artigos 116 e 117), mas poderá orientar as atividades da companhia de modo a atender ao interesse público que justificou a sua criação".[4]

Caberia ao presidente eleito pactuar um entendimento sobre o que seria "*o interesse público que justificou sua criação*". Assim, no governo Lula, a Petrobras assumiu novamente seu compromisso com o desenvolvimento da cadeia ao assumir voluntariamente níveis de conteúdo local superiores aos exigidos nos contratos de concessão. Além disso, verifica-se uma participação muito maior nas rodadas de licitação. Enquanto o governo anterior orientou a Petrobras para moderar e dar espaço ao setor privado, o governo Lula estimulou que a empresa aproveitasse as oportunidades. Nas rodadas de licitação realizadas até 2003, a Petrobras arrematou 40,4% dos blocos, e, no período de 2003-2009, 62,43% (ANP).

Outra iniciativa da Petrobras que se tornaria mais importante ainda com as descobertas do Pré-Sal foi o lançamento, em 2004, do Programa de Modernização e Expansão da Frota (Promef), por meio de sua subsidiária Transpetro, que exigia mínimo de 65% de conteúdo local. Em paralelo, o governo expandiu o financiamento por meio do Fundo de Marinha Mercantil (FMM) que, de acordo com art 22 da Lei nº 10.893/2004, deveria prover recursos para o desenvolvimento da marinha mercante e da indústria de

construção e reparação naval brasileiras. A principal fonte de recuso era uma contribuição sobre o frete e financiamentos do BNDES[45].

Pode-se observar, portanto, que havia desde o início do primeiro governo Lula uma nova política para o setor de P&G, o que implicava uma nova orientação para Petrobras. Ou seja, o governo Lula, em um primeiro momento, não alterou o marco regulatório introduzido pelo governo anterior e tampouco considerou recomprar as ações da Petrobras, dentro compromisso assumido nas eleições de 2002 de respeitar os contratos[46], mas a política de conteúdo local se tornou mais forte e a Petrobras foi orientada a ter uma atitude mais agressiva para ganhar os blocos nas rodadas de licitação organizadas pela ANP.

3. Reposicionamento da Petrobras a partir das descobertas no Pré-Sal

A confirmação de grandes volumes de petróleo recuperáveis, em novembro de 2007, um ano e meio após da realização do sonho de poder declarar a autossuficiência, colocaram outra perspectiva. O debate acadêmico e político nunca considerou a possibilidade de o Brasil vir a ser um grande exportador de petróleo e as implicações decorrentes disso. A questão sempre tinha sido a garantia de fornecimento dos derivados necessários para evitar constrangimentos ao desenvolvimento do país e o sonho da autossuficiência. Além da polêmica geral sobre o papel do Estado na economia e a caráter estratégico ou não do setor de energia, ganhou relevância a discussão sobre possíveis armadilhas ao se apostar na contribuição da exportação da abundância de petróleo, sintetizada na subseção 3.1.

3.1 "Passaporte para o futuro" ou maldição

A experiência histórica dos países periféricos, ricos em recursos naturais, sempre foi que os lucros e a renda não capturada não retornavam, ou somente de forma

[45] http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.893.htm

[46] A premissa de seu governo seria "..*o respeito aos contratos e obrigações do país*". (Silva, 2002)

insignificante, para a economia nacional. Os frutos da economia de minérios de exportação se reverteram quase totalmente em beneficio do capital internacional e de maneira geral foram retirados do país. Isso devido à estrutura de poder e hierarquia no sistema econômico mundial, diante das quais esses países optaram em vários momentos da história por estratégias de nacionalização.

Furtado (2008) já identificou em um estudo sobre a Venezuela, realizado na década de 1950, as dificuldades de transformar o petróleo em alavanca para o desenvolvimento, mesmo após a nacionalização. A economia tenderia a afogar-se pelo excesso da capacidade para importar. Para o autor:

> Dado o montante dos recursos gerados no setor petroleiro, é praticamente inconcebível que estes pudessem ser absorvidos pela economia fora do setor público. Se permanecessem no setor privado, ainda que estivessem em mãos de nacionais do país, tais recursos tenderiam a escoar-se em grande escala para o exterior (FURTADO, 2008, p. 76).

Coloca-se, portanto, a necessidade de um projeto político, uma vez que o desenvolvimento baseado em abundância de recursos naturais não ocorrerá em países da periferia por meio da dinâmica espontânea do sistema econômico, a qual, ao contrário, tenderia a reforçar a monoprodução. Cabe ao Estado a responsabilidade de organizar mecanismos de transmissão do impulso gerado no setor petroleiro ao conjunto da economia do país, em particular garantindo um aumento da taxa de investimento. Isso exige garantir o retorno ao país do valor das exportações, o que envolve a apropriação e repartição da renda petrolífera[47]. Em um estudo sobre a taxação das atividades de extração de recursos naturais na Rússia, Bosquet (2002) enfatiza a importância de diferenciar:

- renda não realizada, que se refere aos subsídios implícitos por meio da manutenção de preços internos inferiores aos preços internacionais;

[47] Para caracterizar a polêmica sobre a melhor estrutura de apropriação e repartição da renda petrolífera, é importante enfatizar a especificidade dessa atividade econômica. Se abstraíssemos a estrutura oligopolista e a especulação, ainda assim haveria uma sobre-remuneração estrutural e natural, identificada por Ricardo como *renda diferencial.* A análise de Ricardo dizia respeito à renda da terra, definida por ele como o adicional de lucro que os proprietários das terras mais férteis recebem, quando o preço do bem é determinado pelas terras menos férteis. O crescimento da demanda, no caso causado pelo crescimento populacional, estimula a inclusão de terras menos férteis. O preço seria determinado pela terra mais improdutiva para a qual exista demanda. Dessa forma, os proprietários das terras mais férteis conseguem um rendimento suplementar, acima do lucro, uma vez que o custo de produção em suas terras é mais baixo.

- lucro normal[48];
- renda capturada, por meio de impostos específicos como *royalties*; e
- renda apropriada, que seria o *lucro excedente*[49].

O desafio para os países produtores é a apropriação da renda e o seu investimento produtivo na economia no contexto de uma política de desenvolvimento sustentável[50]. Nas palavras de Bosquet (2002, p. ii):

> Renda não-realizada, apropriação inadequada da renda e mau uso da renda que foi apropriada (devido a programas irresponsáveis de gastos públicos), ambos representam uma forma de mau uso dos recursos públicos.[51]

Mas há outros motivos pelos quais o setor dominante de exportação não consegue provocar efeitos multiplicadores na economia e gerar desenvolvimento. Tompson (ELLMAN, 2006, p. 189) identifica quatro:

- impacto sobre a competitividade dos demais *tradables*, devido à forte apreciação da moeda nacional que, ao mesmo tempo, desestimulava investimentos em produção nacional de *tradables* e estimulava sua importação;
- impacto da volatilidade dos preços, sobretudo na situação fiscal;
- especialização ineficiente devido ao baixo desenvolvimento dos mercados financeiros; e
- impacto sobre a qualidade das instituições, processos políticos e governança.

O último ponto refere-se ao uso da renda capturada para expansão da burocracia por interesses particulares e ao crescimento de setores dependentes dos subsídios, os quais se tornariam grupos de pressão atuando contra reformas. Aqui entra o rentismo (*rent-seeking)*, que diz respeito ao comportamento e à dinâmica política dirigida para a apropriação dessa renda capturada, o que provoca o desvio de recursos para atividades

[48] O autor define o lucro normal como: "(...) o custo de oportunidade de alocar recursos em uma atividade específica oposta a outra, em outras palavras, o lucro que seria auferido em uma outra alternativa melhor" (...) *the opportunity cost of allocating one´s resources to a specific activity as opposed to another, in other words the profit that would be recorded in the next best alternative"* (p. 5). Há de considerar-se que, no caso de projetos de alto risco, haveria um prêmio, mas isso não configuraria renda.

[49] *excess profit*

[50] Ricardo e Marx já haviam enfatizado que não é a renda que determina o preço dos produtos, mas o contrário, a renda é determinada pelo preço. A taxação da renda não contribui, portanto, com a formação dos preços.

[51] "*Unrealized rent, inadequate withdrawal of rent and misuses of rent that has been withdrawn (due to irresponsible public expenditure programs) all represent some form of misuse of public resources".*

não produtivas. Cada um desses pontos exige uma atenção particular e deve ser analisado e avaliado no contexto da especificidade do país. Tompson (ELLMAN, 2006, p. 191) enfatiza ainda que os países menos diversificados teriam menor margem na condução da sua política econômica para lidar com esses desafios. No caso do segundo ponto, por exemplo, há experiências com mecanismos de transferência de potenciais instabilidades devido à volatilidade da renda capturada do orçamento para um fundo de estabilização fiscal. Mas o seu funcionamento poderia ser bem diferente em um país com grandes carências de infraestrutura social e física – o caso do Brasil – se comparado a um país desenvolvido como a Noruega, cuja preocupação exclusiva é transferir a riqueza para futuras gerações em forma de poupança.

Tordo (2011) fez um estudo sobre a especificidade da Companhias Nacionais de Petróleo (abreviação em inglês NOCs- National Oil Companies). Ao final da década de 2000, as NOCs controlavam cerca de 90% das reservas mundiais e 75% da produção global. O autor identifica as seguintes razões por esta dominação das NOCs: a trajetória histórica de conflito sobre o controle das reservas; a importância dada à indústria de P&G; os benefícios políticos ligados ao controle estatal sobre o setor; o potencial de estimular crescimento ao longo da cadeia produtiva; o volume da renda capturada pelo Estado; e outras prioridades mais amplas de ordem socioeconômica. Em resumo: "*NOCs have thus been tied to the national purpose*". E, portanto, o autor considera que a comparação com empresas privadas, preocupadas unicamente com a maximização do retorno para os seus acionistas é falha por não considerar o mandato muito mais amplo dos NOCs. Dito isso, e considerando ainda a ampla variedade de experiências com os NOC´s no mundo, identificou duas questões preocupantes. Primeiro, a incapacidade de organizar uma dinâmica de desenvolvimento tecnológica endógena, inclusive no que diz respeito aos recursos humanos. Segundo, "*NOCs may be tasked to implement investiment programs that go beyond normal corporate social responsibility programs, similar to fuel subsidies.*" (TORDO, 2011, p. 26). Na questão tecnológica, a Petrobras é reconhecidamente uma exceção. Ao contrário do que a literatura aponta de forma genérica, no Brasil, justamente por ser estatal, ela desenvolveu desde o início uma trajetória de acúmulo de capacidade tecnológica endógena que o país não verificou em outros setores de ponta, exatamente por estes serem na sua grande maioria controlados por empresas multinacionais que concentram seus investimentos em P&D nas suas matrizes e subsidiárias nos países centrais. Surgiu sim, como veremos, uma discussão sobre o excesso de demanda de investimentos, não em outras áreas, mas justamente no

core-business da empresa. Oliveira (2012, p. 523) observa no caso da Petrobras, ao contrário dos casos da PDVSA e PEMEX, que não houve desvio de investimentos para áreas fora do seu ramo.

A literatura vasta sobre a maldição dos recursos naturais não necessariamente aponta para a oportunidade de favorecer o controle por parte das multinacionais e estimular privatizações. Bercovici (2011, p. 42), ao reconhecer os riscos, que ele resume no risco de o polo de extração não se transformar em polo de desenvolvimento, chega a uma outra conclusão: "*O petróleo pode ser uma benção e não uma maldição, mas, para tanto, não pode ser deixado às forças do mercado*". E isso porque justamente o mercado tenderá a aprofundar a especialização e não teria porque usar as riquezas naturais para provocar uma diversificação da base produtiva.

Importante, portanto, destacar o especificado no Pré-Sal no caso do Brasil. Primeiro, o fato de ser um pais de renda média, parque industrial relativamente diversificado, uma empresa do porte e da competência tecnológica da Petrobras. E, ao mesmo tempo, a existência de uma democracia consolidada, com instituições que, embora estejam longe da eficiência e da excelência, poderiam ser consideradas estáveis. Mas o Brasil era, sobretudo, um país em desenvolvimento, com grandes deficiências. Ou seja, um país que teria, de um lado, uma base para aproveitar as novas riquezas, e, de outro, precisava delas para dar um salto de qualidade. Além disso, a questão da energia estava para sempre intrinsecamente vinculada à questão ambiental. O reconhecimento, como é o caso no Brasil, do desafio das emissões de gases de efeito estufa, exigiria uma transição rumo a uma economia de baixa intensidade de carbono. O Brasil, quando tomou conhecimento do Pré-Sal, contou com uma matriz diferenciada com alta participação de fontes renováveis[52] (SCHUTTE, 2014ª).

3.2 Era do Pré-Sal

As primeiras perfurações para verificar a possível existência de petróleo abaixo das camadas de sal, 3 mil metros abaixo do solo marinho, começaram em dezembro de 2004, na área de Parati, na Bacia de Santos. Os desafios tecnológicos eram enormes e sem precedentes no mundo. Os gastos altos eram muito acima da média de perfurações

[52] A respeito da matriz diversificada, ver Schutte (2014).

que a Petrobras praticava na Bacia de Campos. Morais (2013, p. 223) registra que o alto risco fez a Chevron desistir e ela saiu do consórcio liderado pela Petrobras. Isso seria mais um exemplo da conclusão de Oliveira (2012, p. 538), de que a Petrobras é uma exceção da tendência internacional registrada na literatura, que indica que as áreas de menor risco tendem a ficar com as NOCs e as áreas de maior risco com os oligopólios internacionais. Ao final 45.600 km2 do total de 149.000 km2 da área que viria a ser conhecida como Província do Pré-Sal, ou seja cerca de 30%, já estavam sendo explorados sob o regime de concessão, mas foi a tecnologia e o conhecimento geológico da Petrobras que abriram essa nova fronteira para exploração e produção. Só por isso se justificava o alto risco, pois havia fortes indícios de conseguir altos retornos. Foi em maio de 2007 que a empresa teve a comprovação de acumulação de petróleo e gás de boa qualidade, o que levou ao anúncio público e oficial, em novembro de 2007. A partir daí, houve um conjunto de descobertas, uma depois da outra[53], com destaque para a área Tupi/Iracema. Depois de perfurar onze poços, com sucesso exploratório de 100%, em 29 de dezembro de 2010, alguns dias depois da sanção da Lei 12.351, de 22 de dezembro de 2010, que regulamentou o funcionamento do sistema de partilha, e na véspera do fim do segundo mandato do presidente Lula, a Petrobras anunciou a comercialidade desta área, a primeira do Pré-Sal, com reservas estimadas na época em 8,3 bilhões de BOE. Fiel à tradição de adotar nomes de animais marinhos, o campo recebeu o nome de Lula. A título de comparação, a área de Tupi tem em torno de 785km2, e o campo de Marlim, a grande descoberta da década de 1980, na Bacia de Campos, tem 150km2 (MORAIS, 2013, p. 232).

Os desafios para a exploração e produção das áreas do Pré-Sal eram muitos e exigiam soluções simultâneas; na área tecnológica trata-se de tecnologia nova, ainda não desenvolvida; na área de gestão, considerando o grande volume de novos projetos implementados simultaneamente; na área financeira, considerando o grande volume de

53 As mais importantes, só nos primeiros três anos, foram: em dezembro 2007, na área de Caramba; em janeiro de 2008, na área de Júpiter; em maio de 2008, na área de Bem-Te-Vi; na área de Guará, em junho de 2008; em Iara, em agosto de 2008; em novembro de 2008, na Bacia de Campos; no litoral do estado do Espírito Santo, no Parque das Baleias, em abril 2009; e em Carioca, em junho 2009, Iracema (Morais, 2013).

investimentos; e na área logística, devido à distância, incluindo a complexidade de trazer o gás.

O governo Lula enxergou uma possibilidade de dar um salto no processo de desenvolvimento e apostou na capacidade da própria Petrobras. Uma opção poderia ter sido, diante do imenso desafio tecnológico, operacional e financeiro, aumentar a participar dos oligopólios internacionais. A orientação do governo era justamente no sentido contrário. O momento não poderia ser mais favorável a esta opção. Politicamente o governo tinha se recuperado de uma crise de legitimidade em 2005, ganhou as eleições em 2006 com um discurso no segundo turno, apontado uma linha mais desenvolvimentista que no primeiro mandato. E, internacionalmente, os preços estavam elevados e com tendência de alta. Havia motivos para imaginar não se tratar de um surto passageiro. Primeiro porque grande parte das áreas em produção estavam chegando perto ou já haviam passado de seu pico, entrando em declínio. Segundo, havia, principalmente pelo efeito China, o entendimento de que o crescimento das economias em desenvolvimento e o crescimento da população mundial de cerca de 7 para mais de 9 bilhões até 2050[54] iria sustentar uma demanda por décadas. Terceiro, diante desse quadro, a expansão das energias alternativas ao fóssil estava aumentando a oferta para dar conta da nova demanda, mas não havia indícios de que seria capaz de substituir a oferta, sobretudo de petróleo e gás, a tempo para tornar a exploração da Província do Pré-Sal inviável. Sem dúvida havia uma bolha que provocava um *overshooting*, mas também fundamentos para supor que se tinha entrado em uma nova fase, com preços de petróleo em um patamar estruturalmente mais elevado que os registrados a partir de meados da década de 1980 até o início da década de 2000.

A opção por uma "*Petrobras em marcha forçada*" se refletiu na política de investimentos no período de 2007-2010, quando a empresa quadriplicou sua aposta, o que pode ser observado na tabela 2. A visão estratégica era que fosse uma das cinco maiores empresas integradas de energia do mundo em 2020.

[54] http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/popfacts/PopFacts_2011-2.pdf

Tabela 2 - Evolução dos investimentos programados da Petrobras 2006-2015

Comparação período Plano de Negócios da Petrobras	Valores previstos para investimentos nos período em US$	Variação dos investimentos previstos em %	Meta produção petróleo b/d
2006-2010 2007-2011	US$ 56,4 bi US$ 87,1 bi	+ 54%	4,5 milhões
2008-2012	US$ 112,4 bi	+ 29%	4,5 milhões
2009-2013	US$ 174,4 bi	+ 55%	5,7 milhões
2010-2014	US$ 224 bi	+ 28%	5,3 milhões
2011-2015	US$ 224,7 bi	estável	6,4 milhões
2012-2016	US$ 236,5 bi	+ 5%	
2013-2017	US$ 236,7 bi	estável	5,2 milhões
2014-2018	US$ 220,6 bi	-7%	
2015- 2019	US$ 130,3 bi	-40%	4,2 milhões
Ajuste 01/2016 2015-2019	US$ 98,4 bi	- 55,4%	2,8 milhões

Fonte: Plano de Negócios da Petrobras de 2006 a 2015. Elaboração própria

A exploração e produção no Pré-Sal era na área de fronteira tecnológica de P&G e exigiu ampliar rapidamente o conhecimento geológico das rochas e esforços constantes para diminuir os (altos) custos da perfuração dos poços, considerando as altas pressões e baixas temperaturas. No final de 2007, a Petrobras lançou o Programa Tecnológico para o Desenvolvimento da Produção dos Reservatórios do Pré-Sal (Prosal). Morais (2013) mostra o esforço em três frentes. Primeiro, um aumento dos recursos destinados a P&D com um elevação de US$ 400 milhões em 2005 para uma média anual de US$ 1,24 bilhão no período entre 2011 e 2013[55]. Segundo, ampliando a redes com cerca de cem universidades e instituições para realizar pesquisa e compartilhar a infraestrutura laboratorial. O autor calculou o envolvimento de 15 pesquisadores externos por cada pesquisador da própria Petrobras (idem, p. 240). E, terceiro, um esforço para atrair players internacionais para instalar centros de pesquisa, em particular no Parque Tecnológico na Ilha do Fundão, ao lado do Cenpes e da infraestrutura de pesquisa da

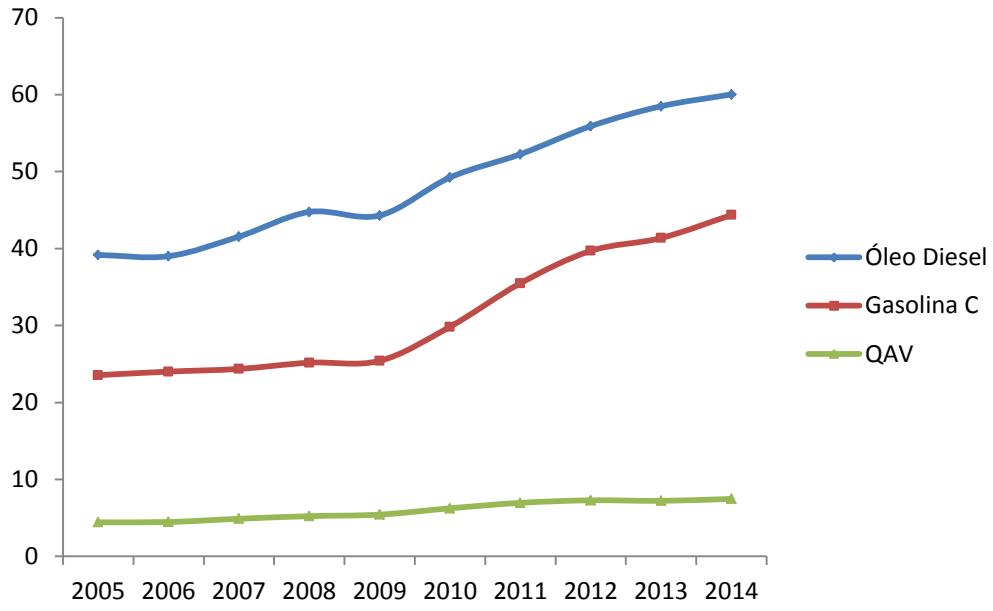
[55]http://www.petrobras.com.br/fatos-e-dados/investiremos-us-9-5-bilhoes-em-pesquisa-e-desenvolvimento.htm

UFRJ. Tratava-se das chamadas para-petrolíferas que se especializaram em prestação de serviços tecnológicos.

Ao enorme desafio colocado para a Petrobras na exploração e produção do Pré-Sal, juntou-se outro, na área de abastecimento. Logo após a declaração da autossuficiência, o Brasil se viu diante de aumento expressivo da demanda interna, fruto exatamente das políticas de crescimento com distribuição de renda, como pode ser observado no gráfico 1.

O crescimento da demanda interna por derivados de petróleo em volume entre 2006 e 2014 foi de 56%, com destaque para óleo diesel, com 54%, gasolina C, com 85%[56], e querosene para avião, com 68% (ANP, 2015).

Gráfico 1- Trajetória de vendas nacionais de Óleo Diesel, Gasolina C e Querosene para Avião (QAV), entre 2005 e 2014. Em milhões de m3.



Fonte: Anuário Estatístico ANP, 2015. Elaboração Própria

[56] Além do aumento da demanda por combustíveis devido ao crescimento da frota automobilística, há aqui também o efeito da crise pelo qual o setor de etanol passou nesse período. Ver a respeito Schutte (2014a)

As margens para a Petrobras aumentar a produção das 12 refinarias existentes eram pequenas. Embora com investimentos expressivos, houve um aumento de dois milhões de b/d em 2006 para 2,2 milhões de b/d em 2012 (idem). Cabe lembrar que a última refinaria construída no Brasil foi ainda fruto do II PND e entregue em 1980. A decisão de ampliar o parque de refinarias parecia, portanto, mais que acertada. O primeiro passo foi a incorporação no Plano de Negócios 2007-2011 de duas novas refinarias, a Comperj (RJ) e a Renest (PE). Em seguida surgiram os planos para mais duas chamadas de Premium I e II, no Maranhão e Ceará. Estes eram pensados inicialmente para refinar parte do excedente do petróleo do Pré-Sal para exportação. A sua localização, inclusive, foi pensada visando aos principais mercados de exportação[57]. Mas, em um segundo momento, diante do aumento maior do que se imaginava da demanda interna, ficou evidente que seria necessária esta capacidade adicional para o próprio mercado. Além do mais, havia uma racionalidade em construir refinarias para evitar uma situação típica de um país subdesenvolvido, que exporta óleo cru e importar derivados. Mas não havia muita racionalidade em construir refinarias para substituir a exportação de excedente do petróleo cru por exportação de derivados, considerando seu alto investimento e as margens pequenas. Com as quatro novas refinarias pretendia-se aumentar a capacidade de refino de 2 milhões de b/d para 3,6 milhões de b/d.

Até a entrada em operação das novas refinarias, e considerando que a ampliação da capacidade das refinarias existentes não conseguiria acompanhar a forte expansão da demanda, o Brasil iria viver, por um período, com a formação de excedentes no petróleo e de déficits no refino (tabela 3). Mas essa seria uma situação passageira.

[57] Em entrevista do jornal Estado de São Paulo, o ex-presidente da Petrobras, José Sergio Gabrielli explica a respeito das refinarias no Maranhão e no Ceará: "*...elas foram planejadas para o Nordeste porque a região era a que tinha menos áreas de refino da Petrobrás e a que estava mais bem posicionada, geograficamente, em relação à Europa e aos Estados Unidos. Naquele momento, o mercado brasileiro estava estável havia mais de dez anos, em termos de consumo de combustível. Como a perspectiva de produção era grande, a lógica era atender o mercado internacional. Essa equação mudou muito nos últimos seis, sete anos. O Brasil passou a crescer no mercado de consumo e hoje tem uma taxa de crescimento extraordinária. A demanda por gasolina cresceu mais de 40% nos últimos seis anos no país... As refinarias, pensadas para atender o mercado externo, tiveram de ser replanejadas para atender o mercado interno. Ou seja, mudou completamente a lógica*". 15 de agosto, 2012 ao jornal Estado de São Paulo. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/ impresso,nao-tem-nada-de-esqueleto-na-petrobras,916710,0.htm> Acesso em: 17 de agosto, 2012.

Tabela 3 – Evolução da conta de petróleo e de derivados do Brasil entre 2006 e 2014. Em milhões de m3/dia

	2006	2008	2010	2012	2014
Produção petróleo	287,6	301,9	339,8	341,7	373
Corrente de comércio de petróleo	+ 1,2	+ 3,9	+ 46,5	+ 37,6	+ 19,7
Corrente de comércio de derivados	+ 13,9	+ 4,6	- 37,2	- 33,6	- 47,6

Fonte: Anuário Estatístico ANP, 2015. Elaboração própria

Há outro fato que precisa ser levado em conta para entender as opções que o governo fez. Dez meses após o anuncio oficial das riquezas do Pré-Sal houve a queda do banco de investimento Lehman Brothers, que marcou o fim da ideia de que a crise financeira, que vinha se manifestando desde 2007, poderia ser controlada com medidas convencionais. O aprofundamento da crise com impactos, embora diferenciados em escala e timing, em todos os cantos do mundo, provocou a adoção de medidas não-convencionais, todas focadas em utilizar o Estado para estimular a economia de uma forma ou outra e combater os efeitos recessivos. Ghirardi (2015) analisa que este cenário externo adverso fez o governo apostar ainda mais no papel da Petrobras para manter e aumentar o nível de investimentos no país como parte de uma política anticíclica para minimizar os impactos da crise financeira global sobre a economia real.

Observe-se, portanto, que a década de 2010 já parecia estar contratada com a duplicação de produção, das reservas, da capacidade de refino e da capacidade de P&D. A política de conteúdo local era o elo entre as oportunidades de exploração de P&G e a política de promoção de um novo dinamismo industrial-tecnológico. A escala e a perspectiva temporal, que justificava pensar em um mercado grande por muito tempo, reforçou muito essa aposta. Não faria, por exemplo, sentido construir um estaleiro para montar uma sonda[58] que, inclusive, poderia ser comprada mais barato no exterior. Agora se projetava uma demanda de dezenas de sondas. Com isso surgiu a possibilidade de planejar a montagem de um conjunto de estaleiros que passariam por uma nova curva de

[58] Sondas marítimas são embarcações de grande porte com equipamentos de alta tecnologia para perfurar poços para exploração e produção de petróleo no mar. O uso de sondas varia conforme o investimento em produção. Por isso, a Petrobras usa algumas sondas próprias e outras alugadas (afretadas).

aprendizagem, aproveitando a economia de escala para gerar uma capacidade produtiva que pudesse, em um segundo momento, se tornar independente da demanda da Petrobras e concorrer internacionalmente. Os riscos eram conhecidos. O conteúdo local não poderia se tornar uma simples reserva de mercado. Pelo contrário, deveria estimular a expansão das atividades das empresas, ampliar mercado de trabalho qualificado e estimular a apropriação de conhecimento técnico por um conjunto de empresas ligadas à cadeia produtiva do P&G.

Outro elemento estruturante dessa nova política foi a montagem de linhas de financiamento específicas, envolvendo também o BNDES. A Petrobras inovou ao negociar, em 2011, com o setor bancários privado e público, a facilitação do crédito aos fornecedores utilizando os recebíveis dos contratos firmados com a Petrobras para reduzir o risco do crédito bancário por meio do Programa Progredir[59]. No âmbito das diretrizes da política industrial do governo Dilma, o Plano Brasil Maior, o BNDES lançou linhas de financiamento específico para fornecedores da indústria de P&G, sempre objetivando aumentar o conteúdo local de forma sustentável e competitiva. O estímulo ao endividamento era justificado pela garantia de mercado.

Sant´Anna (2010) calculou que a indústria de P&G no Brasil estava entre os quatros setores industriais com maior encadeamento para frente e aponta, na segunda metade da década de 2000, um "*substancial incremento do índice de encadeamento*" (p.59) que ele atribui principalmente ao fato de a maior parte da demanda ser atendida por produção interna. De fato, o multiplicador, os índices de ligação para trás e para frente não são estáticos, dependentes somente da estrutura produtiva do setor sob análise, mas dependem de políticas adotadas. A política de conteúdo local pretende justamente aumentar esse índice de encadeamento. Uma pesquisa de Marconi, Magacho e Rocha (2014, p. 129/130) confirmou as conclusões de Sant´Anna. Baseado em dados da WIOD, eles calcularam os multiplicadores industriais e os índices de ligação usando a análise de Hirschman-Rasmussen. Seguem os dois resultados compilados na tabela 4[60].

[59] Programa de apoio ao desenvolvimento da cadeia de fornecedores de bens e serviços ligados ao setor de petróleo e gás natural.
[60] O estudo fez uma análise comparativa entre os países dos Brics. Aqui foram utilizados somente os dados referente ao Brasil.

Tabela 4 Índices de encadeamento do setor de Petróleo e Gás na economia brasileira (média período 2000-2009)

	Multiplicador	**Índice de ligação p/ trás**	**Índice de ligação p/ frente**
Alimentos & bebidas	2,24	1,25	0,83
Petróleo/combustíveis	**2,2**	**1,23**	**1,22**
Equipamentos de transporte	2,13	1,19	0,78
Produtos químicos	2,02	1,1	1,24
Têxteis/calçados	1,97	1,11	0,87
Produtos de materiais (incl. máquinas)	1,96	1,1	1.09
Commodities agrícolas	1,63	0,91	1,11

Fonte: Marconi, Magacho e Rocha, 2014, p. 129/130. Elaboração própria

O efeito multiplicador de 2,2 significa que um aumento de R$ 1,00 na demanda por produtos do setor de Petróleo/combustíveis aumenta a demanda na economia como um todo em R$ 2,2[61]. O índice de ligação para trás permite identificar setores com maior potencial de impulsionar a economia. Já o índice de ligação para frente indica os principais fornecedores para as demais cadeias produtivas. A contribuição de Hirschman (1958) para o debate sobre estratégias de desenvolvimento se concentrou no argumento de que políticas industriais deveriam se concentrar em setores com maior impacto na cadeia produtiva à montante e que tenham ligações significativas para frente para ajudar outros setores no esforço de aumentar a produtividade. Não pode haver dúvida de que seja o caso do setor de P&G no Brasil. Ao mesmo tempo, os números demonstram que havia um consistente aumento da participação dos investimentos do setor P&G como porcentagem dos investimentos industriais: este aumentou de 12,1%, em 2001, para 22,2%, em 2007 (SANT´ANNA, 2010. p.62). E, no relatório publicado em 2014 pelo BNDES, esta porcentagem já tinha chegado a 36%, conforme pode ser observado na tabela 5.

[61] Esses índices ajudam também a entender o impacto desastroso para a economia como um todo da paralisação provocada pela operação Lava-Jato entre o final de 2014 e 2016.

Tabela 5 – Participação do setor de Petróleo & Gás no total dos investimentos em 2014 no Brasil

	Em R$	**P&G em % do total**
Investimentos em P&G	R$ 318 bi	-
Investimentos industriais total	R$ 880 bi	36%
Investimentos totais	R$ 3172	10%

Fonte: BNDES (2014). Elaboração própria.

O mesmo relatório projeta um crescimento no período 2014-2017 para R$ 488 bi, representando 42% do total dos investimentos industriais e 12% dos investimentos totais no Brasil. Fica evidenciado que, no caso do potencial multiplicador de P&G, em particular do Pré-Sal, no caso brasileiro não se tratava de uma economia de enclave[62]. Ao contrário, o potencial de estimular o desenvolvimento de setores interligados era significativo.

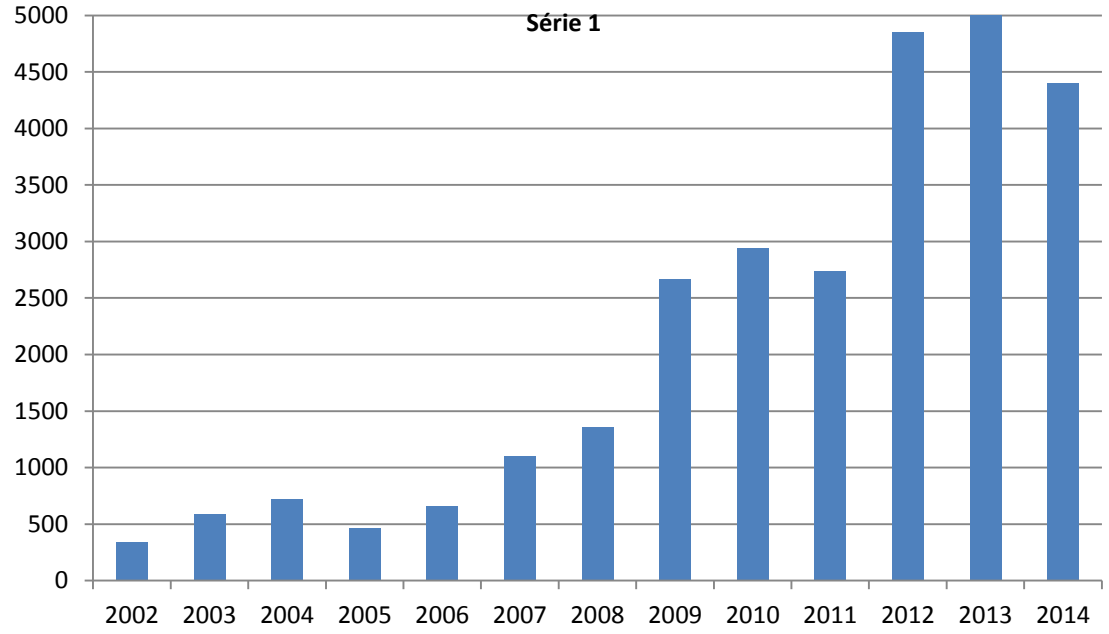
Especial destaque deve ser dado à indústria naval. Embora a decisão de reintroduzir políticas industriais para a indústria naval tenha sido tomada, como vimos, logo no início do primeiro governo Lula, foi com o Pré-Sal que se criaram as condições para atingir massa crítica. No gráfico 2 pode ser observado a aumento dos desembolsos de recursos do Fundo da Marinha Mercantil (FMM).

A indústria naval no Brasil não poderia ser considerada uma indústria nascente (*infant industry*) em estrito senso, porque já houve uma indústria com capacidade de construir navios-petroleiros na década de 1970, que foi totalmente abandonada nas duas décadas seguintes[63]. A situação era parecida com a da construção das refinarias que, como vimos, também tinha passado por um jejum de 25 anos. Surgiu, portanto, de novo o desfio da curva de aprendizagem e montagem da escala de produção como e fosse um "neo-infant industry".

[62] Economia de enclave se refere a atividades produtivas destinadas a exportação com nenhuma ou pouquíssima integração com a economia local, aprofundando a dualidade e o subdesenvolvimento.

[63] Além do impacto da abertura geral promovida na década de 1990, houve outras medidas que complicaram a sobrevida da indústria naval já em franco declínio. O novo regime jurídico definido pela Lei no 9.432, de 8 de janeiro de 1997, possibilitou uma maior participação de embarcações estrangeiras, afretadas por empresas brasileiras. E, ao mesmo tempo, foram reduzidos privilégios tributários. O resultado foi sua extinção nos anos seguintes (Neto& Pompermayer , 2014, p. 53)

Gráfico 2 - Desembolsos de recursos do Fundo de Marinha Mercantil 2002- 2014. Em milhões de BRL



Fonte: FMM, 2013. Dado referente a 2013 e 2014 do BNDES[64]. Elaboração própria.

A curva de aprendizagem ligada a essa opção de política industrial leva, invariavelmente, a atrasos que implicam, quase automaticamente, aumento dos custos (Quadro 1). As dificuldades para cumprir os prazos e atender as exigências de qualidade da empresa Estaleiro Atlântico Sul – EAS (PE), contratada pela Transpetro, subsidiária da Petrobras, por meio do Programa de Modernização e Expansão da Frota, para produção de navios e plataformas, constituem um exemplo. Trata-se de um estaleiro erguido do zero com financiamento do BNDES em uma região sem tradição de construção naval. Foi criada em novembro de 2005 e tem como sócios os grupos Camargo Corrêa e Queiroz Galvão. A EAS tinha inicialmente como sócia também a sul-coreana Samsung Heavy Industries (SHI), com larga experiência na construção naval, que abandonou o empreendimento no início de 2012. A própria Petrobras obrigou a EAS a procurar outro parceiro internacional para garantir acesso à experiência e

64 http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cme/audiencias-publicas/2015/21-05-2015-Para%20debater%20a%20crise%20da%20industria%20naval%20no%20Brasil./Apresentacao%20CME%2005-2015.pdf

tecnologia avançada. Em meados de 2012, entrou como nova parceira a Ishikawajima do Brasil Estaleiros S/A (Ishibras), do grupo japonês IHI Corporation, controlada pela Mitsui.

Quadro 1 – Curva de aprendizagem na construção de navios petroleiros no Brasil 2010-2012

Navio petroleiro	Estaleiro	Entregue	Observação
Celso Furtado	Mauá (RJ)	novembro 2011	- 1,5 ano de atraso -falhas no casco em seu primeiro texto de mar
Joao Cândido	EAS (PE)	maio 2012	Dois anos de atraso, com falhas no motor no seu primeiro teste de mar
Sérgio Buarque de Holanda	Mauá (RJ)	julho 2012	Sem atraso
Rômulo Almeida	Mauá	janeiro 2013	3 meses de atraso
Zumbi dos Palmares	EAS	maio 2013	1 mês de atraso

Elaboração própria a partir de dados do Promef[65].

Em fevereiro de 2014 já foi entregue o 10º navio, Irmã Dulce. Àquela altura, a mão de obra direta na indústria naval já atingira 78 mil trabalhadores, com previsão de chegar a 100 mil até 2016. Trata-se de uma verdadeira ressurreição de uma indústria que tinha desaparecido e contava, no final de 2013, com 52 estaleiros, dos quais dez em construção, espalhados por vários estados. Além dos petroleiros, esta indústria é responsável pela construção das plataformas de petróleo, navios-sondas e embarcações de apoio. A perspectiva, em meados de 2014, era ainda claramente aproveitar a fase exuberante das encomendas do setor de petróleo e gás para criar uma capacidade industrial com estrutura de custo e tecnologia capaz de competir no mercado mundial.

[65] Observe o simbolismo da nomenclatura. Invariavelmente referências das lutas sociais e do pensamento nacional-desenvolvimentista

3.2.1 Moderada reestatização

Junto com o anúncio oficial da existência das riquezas na Província do Pré-Sal, em novembro de 2007, o governo, por meio de uma resolução do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), retirou 41 blocos localizados no Pré-Sal que seriam leiloados no final do mesmo mês, na 9ª Rodada. Nesse momento, 60,2% das ações da Petrobras estavam em mãos privadas, sendo 22,8% do setor privado nacional e 37,4% do setor privado estrangeiro. Ao mesmo tempo, cerca de 30% da Província do Pré-Sal já estava sendo explorada no regime de concessão. Destes direitos de exploração, 60% tinham sido ganhos pela própria Petrobras. O restante estava na mão de empresas como a BG, ExxonMobil, Hess, Galp, Petrogal, Repsol e Shell. Na grande maioria dos casos, as empresas tinham optado por entrar em consórcio liderado pela Petrobras, para poder aproveitar seu conhecimento geológico e tecnológico.

O governo que nem tinha considerado, em 2003, rever a Lei 9478, de 1997, que aboliu o monopólio da Petrobras e organizou a abertura por meio da introdução do sistema único de concessão, pretendia aproveitar a nova situação para introduzir o que pode ser caraterizado como "moderada reestatização". Surgiu uma discussão, formalizada em projeto de lei do deputado Vicentinho (PT/SP) e apoiada pela Frente Única dos Petroleiros (FUP), para recompra das ações. O argumento era que não faria sentido ter de dividir esta riqueza com os acionistas privados. Outra discussão dizia respeito a reaver as concessões dadas a empresas privadas na área do Pré-Sal. Sauer (2011, p. XV) defende que o governo teria argumentos jurídicos para revisar as outorgas nas áreas do Pré-Sal, pois a existência destas reservas era desconhecida quando da contratação das concessões (teoria da imprevisão). Mas o governo optou por um caminho mais moderado, inclusive porque dificilmente encontraria apoio político e social para fazer essas mudanças mais radicais.

Depois de dois anos de discussão concentrada no Executivo, apresentouse um conjunto de propostas de lei, que, com exceção da questão da distribuição dos royalties entre os entes federativos, foram aprovadas e sancionadas em 22 de dezembro de 2010, reunidas

na Lei 12.351[66]. A essência das propostas eram duas: 1) garantir o controle estatal e 2) aumentar a captura da renda.

O controle estatal sobre a exploração e produção do Pré-Sal tinha como objetivo principal garantir que a Petrobras operasse como braço da política industrial-tecnológica do governo. Toda a demanda de equipamentos e serviços relacionada à exploração do Pré-Sal passaria pelas decisões da empresa. Concretamente, a lei 12.351/2010 estabeleceu que a Petrobras teria no mínimo 30% de todas as operações e sempre seria a operadora do consórcio, quando houvesse. A empresa operadora é justamente quem toma as decisões sobre os investimentos. Esse controle permitiria também condicionar o ritmo à capacidade de oferta de bens e serviços por parte da cadeia nacional de fornecedores de bens e serviços. Assim, pretendia-se diminuir o risco de vazamento da demanda (aumento das importações) e a exploração predatória registrada na literatura como um dos efeitos negativos do controle por parte dos oligopólios internacionais (Tordo, 2011). Esse aspecto do marco regulatório, junto com a prioridade dada ao conteúdo local, se tornou o primeiro alvo de tentativas de alteração a partir de 2015.

Para fortalecer a Petrobras no intuito de poder enfrentar os desafios colocados, o governo organizou, também, em meados de 2010, a megacapitalização já mencionada. Parte desta complexa operação, que tinha como finalidade aumentar a disponibilidade de recursos da empresa e diminuir a alavancagem, era um cessão onerosa de uma área do Pré-Sal equivalente a 5 bilhões de barris de petróleo[67].

O segundo aspecto, muito menos discutido, é o controle por parte do Estado sobre a Petrobras por meio da criação de uma nova estatal, a Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural – Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA), empresa pública vinculada ao Ministério de Minas e Energia. Oliveira (2012) concentra sua análise da mudança do marco regulatório de 2010 justamente na criação desta companhia. A PPSA deveria funcionar como o braço do governo na relação com a Petrobras e as demais empresas. Cada projeto de exploração deveria ter um comitê de

[66] A lei de criação do PPSA já tinha sido aprovada na Lei 12.304, de 2 de agosto de 2010.
[67] A Petrobras acabou pagando com títulos públicos que a União, por sua vez, utilizou para adquirir sua parte da capitalização. Ou seja, a expansão da participação do setor estatal no capital social da Petrobras se deu sem transferência de recursos. Esta Cessão Onerosa deve ser considerada uma terceira modalidade, do lado da concessão e da partilha, embora com a finalidade de ser aplicada uma única vez.

supervisão, composto por 50% e presidido pela PPSA, com poder de veto. Ou seja, a PPSA deveria aprovar todas as decisões operacionais. O objetivo era evitar o risco de formação ou ampliação de um "Estado dentro do Estado" e reduzir a assimetria de informação entre o governo, principal, e a Petrobras, agente. O autor conclui:

> The effort to create Petrossal is an attempt to subordinate Petrobras to the government´s policies while making Petrobras responsible for taking on the large financial and operational risks associated with these new fields (idem 551).

O governo acabou enfatizando o fato de a Petrobras ser uma empresa mista com cerca de metade das ações em mãos de privadas, a maior parte delas na Bolsa de Nova York. Ela não poderia representar os interesses do povo brasileiro. Essa representação seria feita pela PPSA, chamada pelo presidente Lula, na época, de "o olho do povo"[68]. A explicação do fato de a PPSA - embora talvez a maior inovação no marco regulatório, pois quebraria uma longa tradição de bastante autonomia da empresa com relação ao executivo (CONTRERAS, 1994) -, raramente ser citada na polêmica sobre o novo marco regulatório de 2010 é que ela só se tornou mais relevante quando as operações sob o regime de partilha começaram a operar. Sua criação ocorreu somente em 1º de agosto de 2013, com a publicação do Decreto n.º 8.063. E o primeiro leilão da partilha ocorreu em outubro de 2013. Outra inovação pouca comentada é o fato de a PPSA ser "*responsável pela comercialização de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos da União*"[69]. Isso significa que a União, além das entradas financeiras (basicamente: bônus de assinatura, royalties, dividendos e tributos sobre lucro), deve receber óleo em espécie. E isso não tem somente um elemento de captura da renda, mas também significa um controle inédito da política de comercialização, leia-se, exportação, por parte da União. E a União deve exercer esse controle sobre a comercialização por meio da PPSA.

No que diz respeito ao aumento da captura da renda pelo Estado, isso seria parte da essência da partilha. Ao invés da participação especial, o Estado passou a receber uma parte do óleo encontrado diretamente em percentagem a ser determinada em cada leilão.

---

[68] No pronunciamento à rede nacional de rádio e tv, 7 de setembro de 2009, dedicado exclusivamente ao Pré-Sal, o presidente explicou a Petro-Sal como "*uma nova empresa estatal, enxuta e altamente qualificada, que vai gerir os contratos de partilha e os de comercialização. Ela não vai concorrer com a Petrobras. Sua função é outra - a de ser o olho do povo na fiscalização de toda operação*".

[69] Art 5, início 1 do Decreto n.º 8.063/2013

Houve também, durante a tramitação, a decisão de aumentar os royalties de 10 para 15%. Terceiro elemento: o aumento do *government-take* é o aumento da participação acionária, que estava implícito na mega-capitalização promovida em meados de 2010[70]. Ao final da operação, o setor estatal (União, BNDES e Fundo Soberano) aumentou sua participação no capital social da Petrobras de pouco menos de 40% para quase 50%, o que significa o direito a receber uma parcela maior dos dividendos.

Observe-se, portanto, que há uma grande complexidade e variedade de questões não necessariamente interligadas. Assim, a alteração de um elemento não necessariamente exigiria alteração dos demais. Em todo caso, observamos que o novo marco regulatório foi apresentado ao Congresso em pleno ano eleitoral pela presidência da República. E, curiosamente, não se transformou em tema central da campanha por parte dos candidatos da oposição. De fato, o presidente Lula gozava, naquele momento, de grande apoio, e a economia estava crescendo muito acima da média naquele ano. Os investimentos da Petrobras já representavam cerca de um terço do total de investimentos do PAC. As alterações na legislação, que se limitaram à exploração e produção nas Províncias do Pré-Sal e similares, deixaram o sistema de concessão intacto nas outras áreas e eram coerentes com a política de investimento da empresa, e, sobretudo com a retomada do desenvolvimentismo.

A única questão que o presidente Lula não conseguiu resolver antes de terminar o mandato foi a questão da distribuição de royalties entre os entes federativos. Já mencionamos a repetição histórica com relação à tramitação da legislação no governo Vargas, quando, no Congresso, a maior polêmica se deu também em torno desta questão e não em torno de um debate político-ideológico sobre os elementos básicos que nortearam a escolha pelo novo marco-regulador[71].

[70] Para mais detalhes ver Schutte (2014c)

[71] Não cabe aqui aprofundar essa questão, mas ela provocou, em 10 de novembro de 2011, a maior mobilização política nos governo do PT até então (antes das manifestações de junho de 2013), em um ato multipartidário no Rio de Janeiro, com 150 mil participantes. O que o Congresso fez, contrariando a proposta do governo, era estender uma alteração no sentido de uma distribuição mais equitativa para todas as áreas em produção sob o regime de concessão. O governo tinha proposto limitar essa alteração à exploração nas novas áreas, em linha com a filosofia geral do novo marco regulatório.

3.3 Petrobras no primeiro governo Dilma

3.3.1 Reafirmação da política de conteúdo local

O governo Dilma herdou o novo marco regulatório e deu continuidade às políticas. O fato de a tabela 2 mostrar que foram interrompidas as sucessivas expansões do volume de investimento justo a partir de Plano de Negócios de 2011 não deve ser interpretado como uma readequação da política, porque representa muito mais um fim já previsto de um ciclo de expansão, que, daí para a frente, deveria ser mantido e gerenciado.

Houve, sobretudo, uma reconfirmação da aposta no conteúdo local. O seu significado para a estratégia de desenvolvimento do governo federal foi enfatizado no discurso da presidente Dilma Rousseff, em 3 de junho de 2011, na inauguração da plataforma P-56, a primeira construída 100% no Brasil. Após relembrar que até 2003 todas as plataformas, os navios e as sondas utilizados pela Petrobras estavam sendo produzidos lá fora, assim como a maioria dos equipamentos da Petrobras, ela afirmou:

> Nós provamos que era possível construir plataformas no Brasil, nós provamos que é possível construir sondas no Brasil, nós provamos que é possível construir os equipamentos e os bens e prestar os serviços que a Petrobras precisa para explorar o Pré-Sal.[72]

Houve sim, no início de 2012, uma troca na presidência da Petrobras quando a presidente Dilma nomeou a primeira mulher presidente da estatal, Graça Foster, funcionária de carreira desde 1978, e que estava na diretoria da área de Gás e Energia desde 2007. Ao assumir a presidência ela trocou a diretoria[73] e fez um discurso interpretado pelo mercado como crítico ao que poderia ser considerado excesso da gestão anterior na ocasião da apresentação do Plano Nacional de Negócios 2012-2016. De forma bastante explícita, ela criticou o uso de metas demasiadamente ambiciosas. A apresentação começou com a frase "*Historicamente, a Petrobras não cumpre suas metas de produção*". Apontou a necessidade de otimizar os custos e aumentar a eficiência operacional, uma defesa forte de realinhamento dos preços internos da

[72] Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/imprensa/discursos/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-cerimonia-de-batismo-da-plataforma-p-56>. Acesso em: 23 de março, 2012.

[73] Saíram da diretoria Paulo Roberto Costa, Renato Duque e Jorge Zelada, todos funcionários de carreira de longa data como ela. Coincidentemente serão estes os principais acusados do esquema de corrupção na empresa. Observamos aqui que, de acordo a Operação Lava-Jato, este esquema de corrupção terminou em abril 2012. Não cabe no âmbito desse artigo explorar essa coincidência.

gasolina e do diesel aos preços internacionais para garantir a capacidade de financiamento e uma focalização maior, por meio de lançamento de um programa de desinvestimentos[74]. Essa parte da apresentação teve grande repercussão na imprensa. Não foi noticiada a outra parte da mesma apresentação, na qual ela se contrapõe às pressões de alguns setores nacionais e internacionais sobre a política de conteúdo local. Nesse ponto há uma reafirmação decidida, inclusive mostrando dados que revelam que os atrasos em entregas de equipamentos são iguais ou maiores nos casos de compras no exterior. Este posicionamento foi reiterado em seu discurso durante lançamento do Programa Inova Petro, quando afirmou: "O conteúdo local faz parte da nossa vida, da discussão do nosso dia a dia... A questão do conteúdo local veio para ficar na Petrobras."[75]

Críticas à política de conteúdo local vieram de dentro e de fora. Os argumentos sugerem que havia uma repetição dos erros da política de proteção da era nacional-desenvolvimentista, provocando não só excesso de burocracia, mas aumento de custos e atraso tecnológico. Exemplo foi quando o subsecretário de Comércio Internacional dos Estados Unidos, Francisco Sanchez, destacou em sua intervenção no Fórum Econômico Mundial para América Latina, no Rio de Janeiro, em 28 de abril de 2011, a crítica à exigência de conteúdo nacional no Pré-Sal, argumentando que haveria uma contradição entre política de conteúdo nacional e o desenvolvimento de tecnologias de ponta para o setor de petróleo. Restrições à participação externa fariam o país abrir mão das melhores tecnologias disponíveis. Este mesmo subsecretário aproveitou sua participação em um seminário durante a visita da presidente Dilma a Washington, no início de abril de 2012, para reclamar novamente das regras de conteúdo local utilizadas, as quais funcionariam como barreira à entrada no Pré-Sal.[76] A revisão da política de conteúdo local fazia parte da agenda prioritária do Instituto Brasileiro de Petróleo, Gás e Biocombustível (IBP) que expressa os interesses do setor privado nacional e internacional. Na consulta pública realizada pela ANP entre 25 de janeiro e 4 de fevereiro de 2013 a respeito do edital para a 11º Rodada (em terra e áreas pós-sal), o IBP encaminhou uma sugestão de

[74] Disponível em: https://infopetro.files.wordpress.com/2012/06/road-show-pn-2012-16-25-jun-12-portugues.pdf Acesso em 20 de janeiro de 2016.
[75] Valor Econômico, 14 de agosto de 2012. O Programa Inova Petro é uma iniciativa conjunta da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) e do BNDES com o apoio técnico da Petrobras, visando ao desenvolvimento tecnológico de fornecedores brasileiros para a cadeia produtiva da indústria de petróleo e gás natural.
[76] Valor Econômico, 10 de abril de 2012.

flexibilização das exigências de conteúdo local alegando "*a impossibilidade de atingimento de percentuais mínimos de conteúdo local em algumas rubricas*". Posicionou-se criticamente sobretudo às exigências do edital para a fase de desenvolvimento, argumentando a "*impossibilidade de prever a disponibilidade/capacidade e capacidade futura da indústria brasileira*". Mas, na audiência pública realizada em seguida, a ANP deixou claro, por meio da sua diretora-geral, Magda Chambriard, que não iria rever as metas:

> A política de conteúdo local está sendo reafirmada. Estamos apostando na indústria brasileira e na continuidade das encomendas para a indústria naval. Nossa preocupação é garantir a perenidade dessas encomendas[77].

Com a crise provocada pela Operação Lava Jato, esses setores aproveitaram para aumentar a pressão, explicitando que seria o momento oportuno para ajustes na política de conteúdo local[78].

Sem dúvida trata-se de uma política que exige uma acompanhamento permanente a respeito de seu custo/benefício, que é complexo, porque prevê custos (certos) no curto prazo e ganhos no médio-longo prazo (incertos). Essa complexidade ficou evidenciada em uma sondagem de Price&WaterhouseCoopers (PwC) realizada junto a fornecedores de bens e serviços para a indústria naval e de P&G. Foram a favor da política do governo 68%, com o argumento de que fortalece a indústria, gera emprego, estimula transferência de tecnologia e qualifica mão de obra. Mas, ao mesmo tempo, 88% avaliaram que a política implica aumento de custo. E cerca de 50% acreditam que a ANP não tem condições de avaliar o cumprimento das exigências contratuais referente às percentagens mínimas de conteúdo local (PwC, 2012)[79].

Importante contextualizar a reafirmação da política de conteúdo local em um quadro geral de rápida deterioração da balança comercial de manufatura a partir de 2010, provocado por uma nova rodada de valorização da moeda como reflexo da entrada de

---

[77] Fonte: http://www.brasilrounds.gov.br/arquivos/aud_publica/audiencia_publica_18022013_vfinal.pdf e Valor Econômico 20/02/2013.
[78] Valor Econômico, 31 de março de 2015.
[79] A PwC também levantou que, até o final de 2012, haviam sido emitidos 7.500 certificados de CL para os cerca de 80 concessionárias que operam nas áreas de concessão de P&G. A essa altura havia 20 certificadores credenciados pela ANP.

fluxos financeiros[80] e um acirramento da concorrência internacional[81]. O déficit na manufatura chegou em 2011 a US$ 100 bilhões.

3.3.2 Duplo descasamento

O problema de trade-off temporal que identificamos em relação à política de conteúdo local estava também presente na essência de toda a operação de exploração e produção no Pré-Sal: grande investimentos em curto prazo para retorno em médio-longo prazo. Isso justificaria o endividamento crescente (ver em seguida tabela 6). A credibilidade internacional e as notas das agências de rating atenuavam esse problema no sentido de diminuir os custos financeiros dos empréstimos e dos lançamentos dos debêntures. Juntou-se a isso também outro descasamento: gastos em dólares e receita em reais. Somente em médio prazo haveria uma exportação de excedente em volume que garantiria uma receita significativa em dólares. Isso criou um paradoxo não explicitado no governo. De um lado, os desenvolvimentistas apostavam em uma política industrial e sabiam que para isso seria necessário provocar uma desvalorização do real. De outro lado, em parte, como vimos, a Petrobras estava no centro da política industrial e esta tinha um interesse empresarial no real valorizado por três motivos: a importação de derivados, a compra e afretamento de equipamentos e a captação de recursos externos, todos em dólar. Qualquer aumento do preço do dólar significava, portanto, diretamente um aumento expressivo de seu gasto[82]. E quando, de fato, veio a desvalorização, a situação da empresa se agravou muito.

Se isso não bastasse, criou-se outro paradoxo: uma contradição entre a política industrial e a política macroeconômica que se tornaria fatal para a empresa. As autoridades monetárias também mobilizaram a Petrobras para ser um dos pilares da sua

[80] Por sua vez, como reflexo da política de *Quantative Easening* (QE) por meio da qual o Banco Central dos EUA (FED) injetou liquidez que, em parte, veio parar em praças mais lucrativas para investir, como era o Brasil. Esse fenômeno foi chamado pelo então ministro da Fazenda Guido Mantega de "tsunami financeiro", bem diferente da caracterização do efeito da crise de setembro de 2008 sobre o Brasil pelo então presidente Lula, que falou em "marolinha".

[81] Sobretudo a indústria chinesa queira manter sua posição. Diante da queda da demanda nos principais mercados da Europa e dos EUA, houve uma maior investida no Brasil, que tinha crescido 7,5% em 2010 e que mantinha sua política de expansão de crédito e aumento do salário mínimo. E ainda estava com sua moeda supervalorizada.

[82] Não cabe explorar as soluções para esse dilema, mas uma saída poderia ter sido o uso de parte das volumosas reservas internacionais do Brasil.

política anti-inflacionária, mantendo os preços dos derivados abaixo dos preços internacionais. Isso impôs à Petrobras dois tipos de perdas. A primeira com a queda da receita potencial da venda para o mercado interno. A segunda porque ela continuava, embora não mais obrigada legalmente, a se responsabilizar pelo abastecimento em uma situação de demanda crescente superior à expansão da oferta, como foi relatado anteriormente. Assim, a Petrobras não somente teve de comprar em dólar e vender em real (assumindo o risco cambial), mas fazer isso com um grande prejuízo planejado. As constantes pressões da Petrobras para alterar essa política só surtiram efeito em 2015. O argumento do governo era "não repassar ao mercado doméstico as flutuações de curto prazo", o que não refletia o que estava acontecendo entre 2011 e 2014. Ghirardi (2015) calcula um prejuízo total nesse período de US$ 60 bilhões[83]. Ou seja, ao impedir o reajuste dos derivados durante todos esses anos, o governo federal cortou na prática 40% dos recursos próprios previstos para realizar seu plano de investimento. Um plano de investimento ousado justamente por determinação do mesmo governo. Até 2011, a principal fonte de financiamento dos investimentos era a geração operacional de caixa, com as amortizações de dívida sendo compensadas pela sua rolagem, que também financiava parte dos investimentos. As operações de crédito e acesso aos mercados de capitais eram facilitadas pelo fato de a Petrobras ter adquirido o grau de investimento e realizado, em 2010, a maior capitalização da história mundial, reduzindo assim sua alavancagem e aumentando sua credibilidade. A crise do caixa provocada a partir de 2012-2013 modificou este equilíbrio de fontes e usos. Para manter seu compromisso com o plano de investimento, a empresa teve de recorrer a um aumento ainda maior do seu endividamento, como pode ser observado na tabela 6. Não é coincidência que justamente nos anos em que a empresa começou a sofrer mais para contribuir com a política anti-inflacionária, aumentou a alavancagem de 17% em 2010 para 39% em 2013. Nesse período já começa a haver indícios de uma crescente desconfiança por parte dos investidores, embora a empresa continuasse tendo nenhum problema em acessar os mercados de capitais internacionais.

[83] A agência de rating Fitch calculou um prejuízo de US$ 65 bilhões no período de 2011 até meados de 2014 por causa da política de preços num contexto de aumento de importação para atender o mercado interno e aumento do preços internacionais. Fonte: Valor Econômico 16/04/2015, Caderno B4.

Tabela 6- Trajetória de endividamento e alavancagem da Petrobras 2006-2015

	Endividamento em R$ em bilhões	Endividamento em US$ em bilhões	Alavancagem
2006	R$ 18,8 bi	nd	16%
2007	R$ 26,7 bi	US $ 22,4 bi	19%
2008	R$ 48,8 bi	US $ 27,9 bi	26%
2009	R$ 73,4 bi	US $ 57,6 bi	21%
2010	R$ 62 bi	US $ 37,2 bi	17%[84]
2011	R$ 103 bi	US $ 54,9 bi	24%
2012	R$ 147,8 bi	US $ 72,3 bi	31%
2013	R$ 221,6 bi	US $ 94,6 bi	39%
2014	R$ 282 bi	US $ 106,2	48%
2015	R$ 392 bi	US$ 100,4 bi	60%

Fonte: Petrobras. Relatórios de Administração 2006-2016. Elaboração própria
Obs. Alavancagem= endividamento líquido/ capitalização líquida (endividamento líquido patrimônio líquido)

Lembramos que a política de usar as estatais para encabeçar a política anti-inflacionária foi introduzida no Brasil no início da década de 1980 pelo então ministro Delfim Netto, mas dentro de uma perspectiva de enfraquecimento e desinvestimento deliberada das estatais que iria preparar o terreno para as privatizações na década seguinte. Inédito é aplicar essa política no contexto de uma nova política desenvolvimentista que teria justamente a Petrobras como carro-chefe.

Apesar do problema crescente com seu grau de alavancagem, a empresa continuava ainda com um bom rating e, no caso dos debêntures, a procura sempre foi bem superior à oferta, mantendo o yield baixo. O faturamento cresceu nesse período, de R$ 211,8 bilhões, em 2010, para R$ 304,9 bilhões, e o EBITDA (lucros antes de juros, impostos, depreciação e amortização) ficou alto, sendo R$ 60,3 bilhões em 2010 e R$ 63 bilhões em 2013. O mesmo vale para o lucro líquido que, embora decrescente, ainda registrou um valor de R$ 23,6 bilhões em 2013 (ver tabela 7). E, o mais importante, a empresa demonstrou uma enorme capacidade na exploração e produção do Pré-Sal, aumentando a produção dela de 42 mil de BOE/d em meados de 2010, alcançando 500 mil de BOE/d

[84] Essa queda do endividamento e da alavancagem foi provocada pela megacapitalização realizada em 24 de setembro de 2010.

em meados de 2014[85]. Portanto, embora houvesse fragilidades e problemas não resolvidos, nada indicava o tombo que a empresa levou a partir do quarto quadrimestre de 2014.

A queda do endividamento em US$ foi acompanhada de um alargamento da dívida de um prazo médio de 6,1 em 31/12/2014 para 7,5 em 30/09/2015.

Tabela 7 -Trajetória da Receita, EBITDA e Lucro Líquido da Petrobras 2006-2015

	Receita em bilhões de BRL	**EBITDA em bilhões BRL**	**Lucro Líquido em bilhões BRL**
2006	R$ 158,3 bi	R$ 50,87 bi	R$ 25, 9 bi
2007	R$ 170 bi	R$ 50,3 bi	R$ 21,5 bi
2008	R$ 2015,1 bi	R$ 57,2 bi	R$ 33,9 bi
2009	R$ 182,8 bi	R$ 60 bi	R$ 29 bi
2010	R$ 211,8 bi	R$ 60,3 bi	R$ 35,2 bi
2011	R$ 244,2 bi	R$ 62,5 bi	R$ 33,3 bi
2012	R$ 281,4 bi	R$ 53,4 bi	R$ 21,2 bi
2013	R$ 304,9 bi	R$ 63 bi	R$ 23,6 bi
2014	R$ 337,3 bi	R$ 59 bi	- R$ 26,6 bi
2015	R$ 321,6 bi	R$ 73,9 bi	- R$ 34,8 bi[86]

Fonte: Petrobras. Relatórios de Administração 2006-2016. Elaboração própria
Obs. EBITDA = Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization (lucros antes de juros, impostos, depreciação e amortização)

[85] Excluída a parte da produção das empresas parceiras do consórcios. Lembrando que praticamente toda essa produção é ainda dos contratos sob regime de concessão, com exceção da cessão onerosa.
[86]No acumulado de janeiro a setembro a empresa tinha registrado um lucro operacional liquido de R$ 2,1 bilhões.

4. Crise da Petrobras em marcha forçada

Em meados de 2014, ainda era possível justificar uma visão otimista com o crescimento da produção e a perspectiva de menor dependência de importações de derivados com a expansão do refino interno. Mas, a partir do terceiro trimestre de 2014, a Petrobras entrou em uma profunda crise devido a uma *tempestade perfeita*[87] provocada por fatores exógenos e endógenos. São estes:

- a operação Lava Jato;
- a queda acentuada do preço do petróleo;
- a expressiva desvalorização do real;
- o crescente problema de endividamento num contexto de perda do grau de investimento;
- a desaceleração da economia, que se transformou em recessão em grande parte devido aos problemas com a Petrobras;
- e uma crise política que se alimentou com os problemas econômicos.

A crise de liderança simultânea na presidência da República e na presidência da Petrobras poderiam completar a lista.

A operação Lava-Jato talvez tenha sido o fator desorganizador. Ela iniciou como uma investigação da Polícia Federal (PF) de um esquema de lavagem de dinheiro e ganhou este nome pelo envolvimento de uma rede de postos de gasolina e lava a jato em Brasília, por meio da qual se transacionava dinheiro em espécie. Na véspera das eleições, em outubro de 2014, a PF tornou público que descobriu, a partir daí, um esquema de propinas na contratação de empreiteiras pela Petrobras. Neste caso, as empreiteiras se cartelizaram em um "clube" para substituir a concorrência real por uma concorrência aparente. Os preços oferecidos à Petrobras eram calculados e ajustados em reuniões secretas, nas quais se definia quem ganharia o contrato e qual seria o preço, inflado em benefício privado e em prejuízo da estatal. Na verdade um clássico sistema de conluio de mercado, que tinha um esquema dentro da empresa envolvendo dezenas

[87] Tradução da expressão inglesa *perfect storm*, que se refere a uma situação desfavorável drasticamente agravada pela ocorrência de uma rara combinação de circunstâncias que a transforma em um desastre.

de funcionários de carreira de longa data que ocupavam cargos de alto escalão, inclusive várias diretorias. Parte desses recursos capturados indevidamente foi utilizada para financiamento de campanhas das mais variadas candidaturas e partidos políticos. Nos últimos meses de 2014, ficou evidente tratar-se de um esquema de corrupção de grandes proporções, e as investigações criaram um clima de incerteza e grave prejuízo à credibilidade e à imagem da Petrobras, embora ela tenha sido a vítima. Para demonstrar firmeza no combate à corrupção, a empresa tomou uma decisão que acabou agravando de imediato a sua situação econômico-financeira, a de seus fornecedores e subfornecedores e a da economia como um todo. Em 29 de dezembro de 2014, a Petrobras divulgou uma lista de 23 grupos, que depois aumentou para 27, os quais, por estarem sob investigação, seriam excluídos da lista de fornecedores. A adoção desta medida cautelar, em caráter preventivo, teria, de acordo com a Petrobras, por finalidade, "*resguardar a companhia e suas parceiras de danos de difícil reparação financeira e de prejuízos à sua imagem*"[88]. As referidas empresas foram temporariamente impedidas de serem contratadas e de participarem de licitações da Petrobras[89]. O problema era que todas as principais construtoras constavam dessa lista[90]. Houve uma paralisação generalizada ao longo da cadeia, que, devido ao fato de essas empresas estarem todas com endividamento elevado (justificado pela perspectiva de crescimento da demanda certa nos próximos anos), teve um impacto ainda maior sobre a economia brasileira. As agências de rating imediatamente rebaixaram a classificação de risco das empreiteiras envolvidas, complicando ainda mais o acesso a crédito. Tornou-se extremamente difícil tomar decisões considerando o grau de incertezas, não só por parte da própria Petrobras, mas também das agências financiadoras e do próprio BNDES.

---

[88]http://www.petrobras.com.br/fatos-e-dados/abertura-de-comissoes-para-analise-de-aplicacao-de-sancao-administrativa-e-bloqueio-cautelar.htm

[89] Por meio do Documento Interno do Sistema Petrobras (DIP) de 27 de janeiro de 2015, foi dada a ordem para excluir essas empresas da lista de fornecedores e da lista de licitações em andamento. Com relação aos contratos em andamento, abriu-se um procedimento para desbloqueio temporário, que significou, de qualquer forma, atrasos nos pagamentos. Para voltar a trabalhar com a Petrobras, as empresas deveriam celebrar acordo de leniência com as autoridades públicas, em conjunto com a Petrobras, e ressarcir os prejuízos causados, além de adotar medidas de compliance. http://www.sindipetrocaxias.org.br/documentos/DIP-Assunto_medida_cautelar_bloqueio_investigacoes_Operacao-Lava-jato.pdf Acessado 26 de fevereiro de 2016.

[90] Conforme divulgado em 29/12/2014, foram bloqueadas empresas pertencentes a 23 grupos: Alusa, Andrade Gutierrez, Camargo Corrêa, Carioca Engenharia, Construcap, Egesa, Engevix, Fidens, Galvão Engenharia, GDK, IESA, Jaraguá Equipamentos, Mendes Junior, MPE, OAS, Odebrecht, Promon, Queiroz Galvão, Setal, Skanska, TECHINT, Tomé Engenharia e UTC. Em 6/3/15, foram bloqueadas também as empresas Schahin Engenharia e TKK Engenharia.

O caso mais dramático é a Sete Brasil. Considerando o tamanho do Pré-Sal e o papel de liderança na qualidade de operadora única, projetou-se um mercado de dezenas de novas sondas para a Petrobras. Na visão do governo, uma grande oportunidade para montar uma capacidade de produção desses sofisticados equipamentos. Para o financiamento e a operação desse megainvestimento, foi criada, ainda em dezembro de 2010, no final do governo Lula, a empresa Sete Brasil, por sete investidores financeiros, entre os quais os três maiores fundos de pensão de empresas públicas (Petros, Funcef e Previ), os bancos Bradesco, Santander, BTG Pactual e a própria Petrobras[91]. É esta empresa que fechou os contratos com cinco estaleiros[92] e, por sua vez, contratos de afretamento para a Petrobras[93]. Ela pretendia garantir a produção de 23 navios-sondas (navios equipados com uma plataforma de perfuração) e seis sondas semisubmersíveis (unidades flutuantes com torre de perfuração) até 2020. No total, 26 sondas seriam para a Petrobras. Ainda em 2014, em apresentação institucional, a Sete Brasil projetou a garantia de financiamento de R$ 18,6 bilhões e US$ 13,9 bilhões e uma geração de 149 mil empregos. Como explicou Ghirardi (2015), a Sete Brasil tinha assumido financiamentos volumosos de curto prazo na espera do financiamento de longo prazo do BNDES. O autor caracterizou a Sete Brasil como "a maior iniciativa da política de conteúdo local no setor petróleo". O presidente e o diretor de operações da Sete Brasil foram envolvidos na Lava Jato por recebimento de propina nos contratos das sondas. Diante disso, o BNDES e a Petrobras se sentiram obrigados a paralisar as negociações, enquanto os credores dos financiamentos de curto prazo pressionaram a Sete Brasil, deixando milhares de trabalhadores sem receber salários e/ou demitidos. Ghirardi (idem) conclui:

> A operação Lava Jato e seu efeito sobre a Sete Brasil fortalecem a posição daqueles que são contrários à política de conteúdo local, como uma forma supostamente indesejável de protecionismo comercial. Fortalecem o argumento

[91] A Sete Brasil foi montada como uma empresa de capital fechado, tendo dois acionistas: a Petrobras, com 5%, e a FIP Sondas, com 95%. Ao final, participaram da FIP Sondas onze instituições, inclusive o FGTS.

[92] EAS (Pernambuco); BrasFels (RJ), Enseada (Bahia), Jurong Aracruz (Espírito Santo), Rio Gande (RGS)

No caso dos estaleiros EAS, Rio Grande e Enseada eram todos sociedades entre empreiteiras brasileiras e estaleiros japoneses. No caso de Jurong Aracruz e Enseada, foi a Sete Brasil que viabilizou sua construção.

[93] O menor tempo de uso das sondas é elemento determinante na redução de custos no Pré-Sal, pois 50% dos gastos se dão na fase do desenvolvimento. Para cada sonda, seria montada uma sociedade de propósito específico (SPE).

> de que a reserva de mercado favorece o privilégio de alguns fornecedores e a cobrança de sobrepreços.

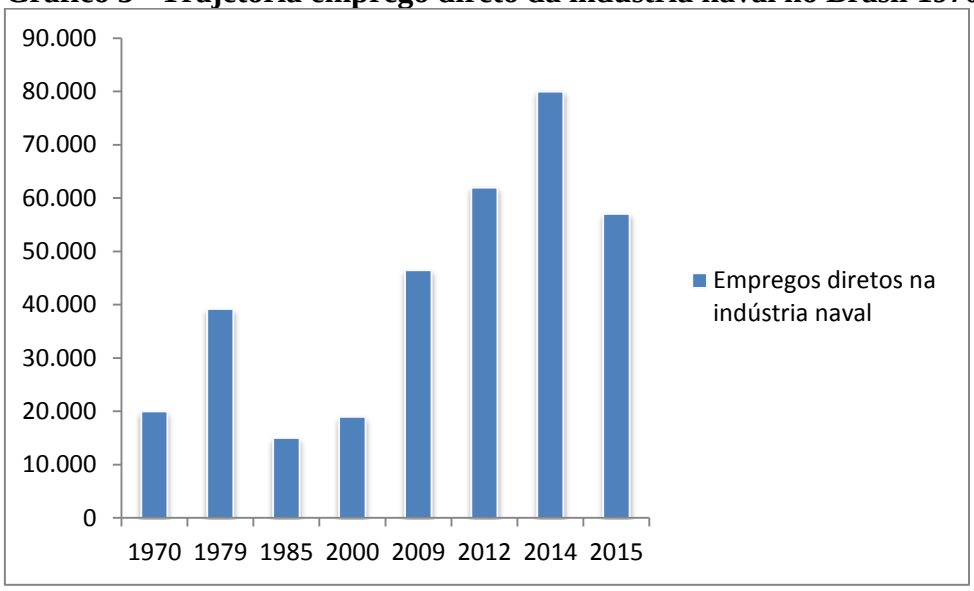
Gesner, Marcato & Scazufca comentaram a respeito que era um grave equívoco não levar em consideração os efeitos econômicos do que eles caracterizam como "excessos e a espetacularização da Lava Jato" e enfatizam que seria ingênuo acreditar que as empresas poderiam ser rapidamente substituídas por outras, inclusive estrangeiras. Os autores afirmaram ainda que:

> Exercício simples utilizando dados do IBGE mostra que o potencial de destruição de renda e emprego de uma Operação Lava Jato mal conduzida pode custar mais de R$ 200 bilhões em termos de PIB e mais de dois milhões de empregos." (GESNER; MARCATO; SCAZUFCA, 2015)

Sergio Bacci, do Sindicato da Indústria Naval (Sinaval), também enfatizou o que chamou de "choque entre os tempos político-jurídico e econômicos". O impedimento de contratação das empresas nacionais não somente gerou uma paralização e uma incerteza muito grande sobre o futuro imediato, mas teria levado automaticamente a Petrobras a modificar sua política de conteúdo local, aumentando as licitações internacionais. Bacci calculou um impacto direto de perda de 200 mil empregos[94]. O gráfico 3 mostra a reversão da trajetória de crescimento de emprego na indústria naval, que estava, como vimos na seção 3.2, trabalhando com uma perspectiva de chegar a 100 mil empregos diretos em 2016, levando em consideração a demanda adicional estimada a partir do leilão de Libra.

[94] Apresentação no Fórum de Debates Brasilianas, realizada em 13 de março de 2015, em São Paulo.

Gráfico 3- Trajetória emprego direto da indústria naval no Brasil 1970 - 2015



Fonte: Sinaval (2010) e http://sinaval.org.br/empregos/

A maior preocupação da Petrobras era com o esforço de ter seu balanço de 2014 aprovado sem ressalvas pela auditoria de PricewaterhouseCoopers (PwC). Observem que a revelação da rede de corrupção operando dentro da Petrobras não só colocou em questão os mecanismos de controle interno. Por ter um terço das suas ações registradas na bolsa de valores em Nova York, a empresa era submetida anualmente a rigoroso teste de controle contábil exigido pela Lei Sarbanes-Oxley[95] desde 2006. Entre 2006 e 2011, esta auditoria foi feita pela KPMG e, a partir de 2012, pela PwC[96]. Ao longo desses anos, essas empresas certificaram os balanços. Então as investigações da Lava Jato revelaram um esquema que funcionara durante todo esse tempo[97]. Para reestabelecer a sua credibilidade, a PwC exigia medidas rigorosas, entre as quais a baixa contábil do prejuízo causado pelo esquema, evidentemente de extrema complexidade para ser calculado. Sem o aval da PwC, a empresa teve de adiar a divulgação dos resultados de 2014 para abril 2015, o que aumentou ainda mais as incertezas. Nesse período, a

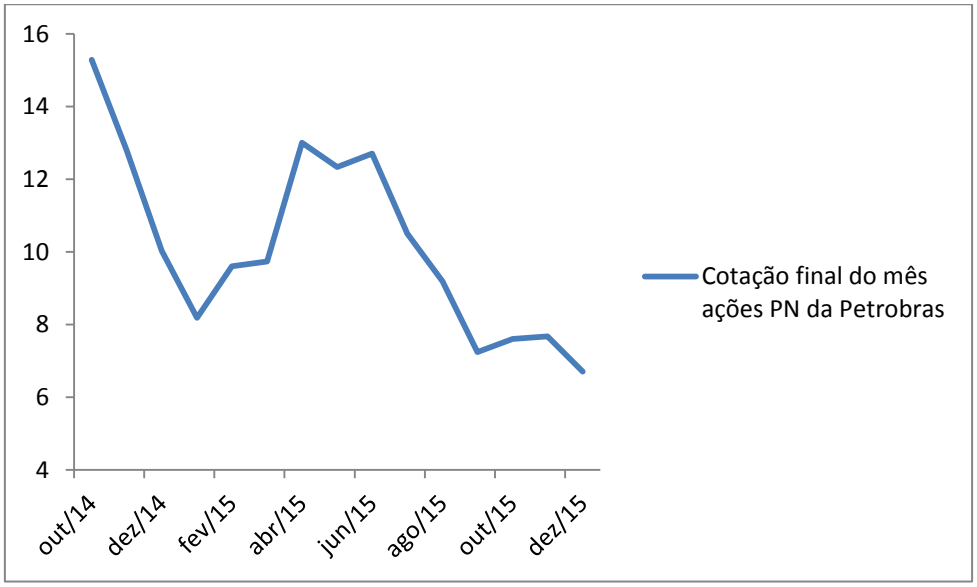
[95] Esta legislação foi aprovada em 2002, nos EUA, como reação ao debate público em torno dos escândalos financeiros envolvendo grandes empresas no país, e tinha a pretensão de aumentar muito o rigor da auditoria. http://www.soxlaw.com/

[96] A alteração de empresa de auditoria depois de cinco anos é uma exigência da própria boa prática.

[97] Não cabe aqui entrar em detalhes a respeito da como a fraude foi organizada, mas o ponto é que o esquema conseguiu operar "*under the radar screen*", se apropriando de percentagens relativamente pequenas sobre cada contrato. Considerando o volume de contratos e os valores de cada contrato, o resultado foi expressivo.

turbulência aumentou com a renúncia da Graça Foster à presidência[98] e a perda do investment grade pela agência Moody´s. Com grau especulativo ampliado, aumentaram os custos de captação e houve uma redução do universo de investidores, devido ao fato de os investidores institucionais, como fundos de pensão, via de regra, estarem proibidos de investir em empresas que não tenham grau de investimento. Esse processo, como não poderia ser diferente, provocou uma queda expressiva do valor das ações da Petrobras, como se pode observar no gráfico 4.

Gráfico 4 - Trajetória do valor das ações da Petrobras entre outubro 2014 e dezembro 2015. Valor das ações no final do mês em R$



Fonte: Thomas Reuters[99].

Ao final, a fórmula mágica para zerar de uma vez os prejuízos da Petrobras com o esquema de corrupção foi extremamente prudente. Desejava-se evitar qualquer questionamento e diminuir ao máximo a possibilidade de constrangimento com novos dados. Não se havia registrado na investigação nenhum contrato com um gasto

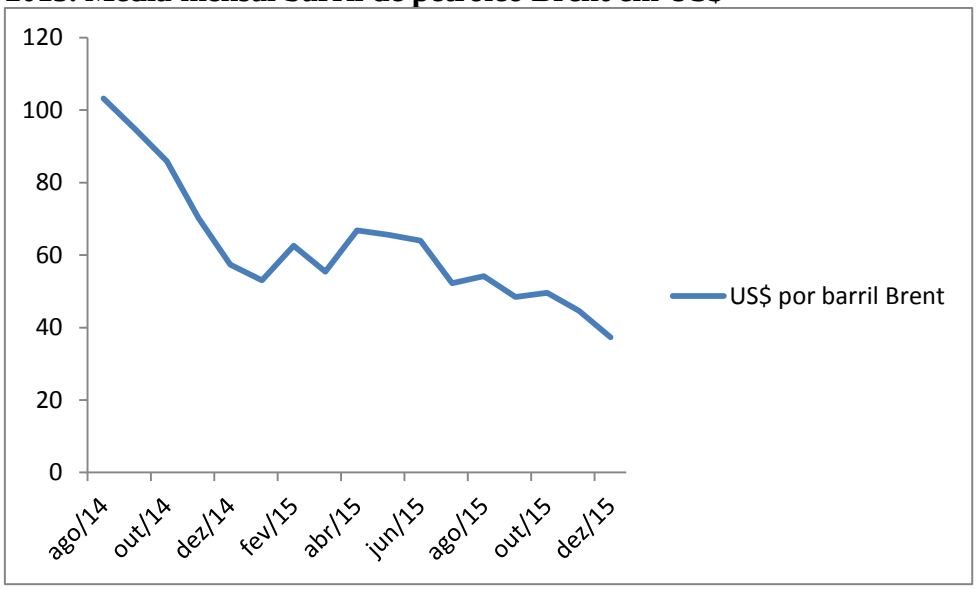
[98] O motivo era o anúncio de um baixa contábil de R$ 88 bilhões para convencer PwC e reestabelecer a credibilidade da Petrobras. Esse valor era considerado muito acima do razoável e na verdade complicaria mais a avaliação da empresa. A renúncia de Graça Foster se deu logo em seguida à divulgação desse número. Além de tudo, o número causou muita confusão por sugerir que seria, em sua totalidade, um reflexo direto do esquema de corrupção, o que não era o caso, como será explicado a seguir.

[99] Disponível:http://cotacoes.economia.uol.com.br/acao/cotacoes-historicas.html?codigo=PETR4.SA&beginDay=1&beginMonth=1&beginYear=2014&endDay=1&endMonth=1&endYear=2016&page=1&size=20

adicional indevido superior a 3%. O que foi feito, então, é considerar que todos os contratos firmados com as construtoras no período de 2004[100] e abril de 2012 (último mês de registro de funcionamento do esquema) tiveram seu preço aumentado em 3%. Com isso, foi registrada ao final uma baixa contábil única sobre o valor dos ativos do balanço de 2014 de R$ 6,194 bilhões, registrado como "*baixa de gastos adicionais capitalizados indevidamente".* Observe-se que 55% desse valor estavam relacionados a contratos na área de abastecimento, ou seja, as refinarias (Petrobras, 2015).

Acontece que o início da Operação Lava Jato coincide com uma queda brusca e acentuada dos preços de petróleo nos mercados internacionais (ver gráfico 5)

Gráfico 5- Trajetória dos preços de petróleo entre outubro de 2014 e dezembro 2015. Média mensal barril de petróleo Brent em US$



Fonte: Investing.com[101]

O impacto da queda acentuada dos preços tinha uma especificidade no caso da Petrobras. Houve um efeito positivo por causa da conta negativa de derivados. Apesar de existir uma curva crescente de exportação de petróleo cru, a conta total era negativa por causa das importações de derivados, conforme discutimos na seção 3.2. Mas a Petrobras, como todas as demais empresas do setor no mundo, sofreu com a mudança

[100] A escolha de não considerar os contratos anteriores a 2004 era meramente contábil e não expressa nenhuma conclusão a respeito do funcionamento do esquema nos anos anteriores.
[101] www.investing.com/commodities/brent-oil-historical-data

das expectativas, ainda mais devido às incertezas sobre os preços futuros. Ao final, o valor presente dos ativos era calculado com o preço de barril em torno de US$ 85. Isso obrigou todas as empresas a fazer reavaliações do valor presente dos seus ativos. Esse processo é chamado de impairment[102], bastante comum no caso de exploração e desenvolvimento de produção de P&G, mas, nesse caso, os cortes a serem feitos eram drásticos. Ou seja, às dificuldades de ter as contas de 2014 aprovadas relacionadas com a Lava Jato, acrescentou-se a necessidade de fazer esta reavaliação do valor dos ativos em função da queda acentuada dos preços de petróleo. Na tabela, seguem os números do ajuste contábil completo de 2014 com o qual PwC concordou sem ressalvas. A essa altura, a crise política que tinha tomado conta do Brasil após a apertada vitória de Dilma Rousseff nas eleições de 2014 já se misturava com os problemas da Petrobras.

Tabela 8 - Ajuste contábil da Petrobras em 2014

Item	**Valor em BRL**
Impairment ativos	R$ 44,636 bilhões
Baixa de gastos adicionais capitalizados indevidamente	R$ 6,194 bilhões
Baixa relacionada ao cancelamento da construção das refinarias Premium I e II	R$ 2,825 bilhões
Programa de incentivo a desligamento voluntário	R$ 2,443 bilhões

Fonte: Relatório de Administração Petrobras 2014[103]

Essa baixa contábil expressa lançamentos excepcionais que não têm efeito financeiro direto, somente econômico. A empresa acabou apresentando um prejuízo de R$ 26,6 bilhões, mas teve um lucro líquido operacional em 2014 de R$ 29,2 bilhões, com disponibilidade de caixa de R$ 69 bilhões (PETROBRAS, 2015).

[102] Para chegar ao valor do impariment, o valor contábil de um ativo ou de uma unidade geradora de caixa é ajustado ao valor recuperável, equivalente ao valor presente dos fluxos de caixa futuros decorrentes do uso contínuo destes ativos.
[103] http://www.investidorpetrobras.com.br/pt/relatorios-anuais/relatorio-de-administracao

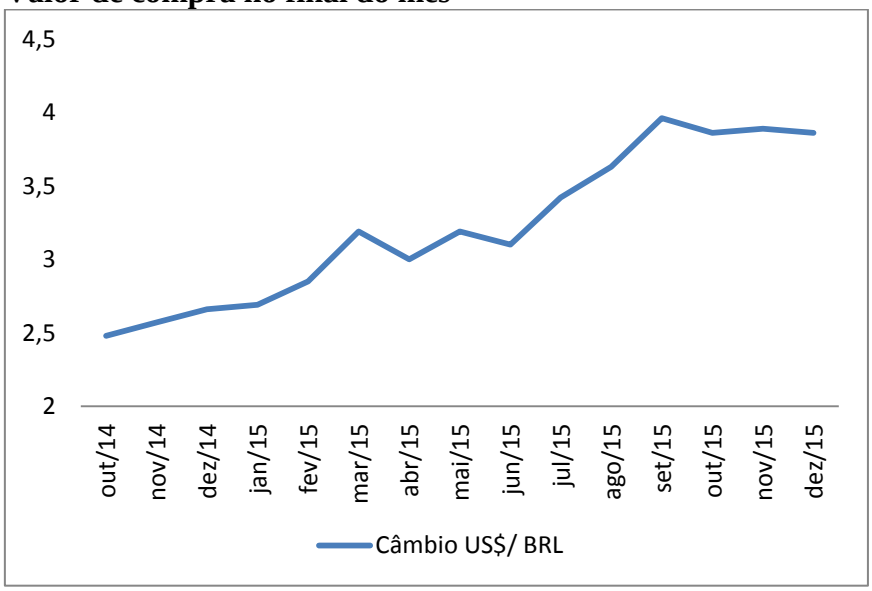
Não é objeto desse trabalho, mas deixamos como hipótese a análise do papel da imprensa brasileira ao aproveitar os problemas da Petrobras para lançar uma campanha não só contra o governo (como sendo único ou principal responsável por esses problemas), mas contra a própria empresa e, sobretudo, contra o marco regulatório sancionado no final de 2010. Nesse contexto, as dificuldades causadas pela queda acentuada do preço de petróleo foram confundidas propositalmente com os efeitos do esquema de corrupção. E ainda sem deixar claro que a Petrobras foi vítima deste esquema e que não é ela que está sob investigação.

Com relação à baixa relacionada ao cancelamento da construção das refinarias Premium I e II (tabela 8), é preciso lembrar que a própria Graça Foster já tinha expressado sérias dúvidas no primeiro Plano de Negócios apresentado em 2012. Na época, ela havia colocado esses investimentos, em um primeiro momento, como "sob avaliação". Fortes pressões políticas dos dois estados envolvidos a obrigaram a continuar com os empreendimentos[104]. Na situação que se encontrava a Petrobras em 2015, decide-se cancelar os projetos de vez, o que a obrigou a dar baixa contábil referente ao valor presente dos rendimentos que ela havia calculado a partir dos investimentos que já tinha realizado. Não cabe aqui entrar em uma avaliação da viabilidade das duas refinarias, mas é previsível que, uma vez que o Brasil supere a crise econômica pela qual vem passando desde 2015, a demanda por derivados tende a subir acima da capacidade de oferta, mesmo com a complementação das duas outras novas refinarias no Rio e em Pernambuco. Desta forma, o cancelamento pode ter ajudado a cortar os compromissos financeiros (necessidade de endividamento) em curto prazo da empresa, mas deixa para o médio-longo prazo um problema a ser enfrentando pelo país.

Para completar as dificuldades da Petrobras veio a esperada desvalorização do real. Lembrando o paradoxo: fundamental para qualquer estratégia de retomada do desenvolvimento industrial do país, mais fatal para a Petrobras. Ela estava até preparada para uma moderada desvalorização com posições de hedge, mas a desvalorização também foi muito mais acentuada do que se poderia imaginar, como fica explícito no gráfico 6.

[104] Ver por exemplo a nota do Centro Industrial do Ceará: http://www.cic.com.br/petrobras-recua-e-anuncia-refinaria-ate-meados-de-2018/

Gráfico 6 - Trajetória câmbio BRL/US$ entre outubro 2014 e dezembro 2015. Valor de compra no final do mês



Fonte: Thomson Reuters[105]

O impacto sobre a Petrobras foi um imediato aumento de seus custos, ainda mais considerando a busca de fornecedores externos para compensar o bloqueio das construtoras nacionais. Além do aumento do gasto com equipamentos e serviços importados, cresceram também os custos da sua dívida em dólar e o preço em reais da importação dos derivados. Nesse último aspecto houve um alívio por causa da combinação de aumento do dólar, queda dos preços internacionais e aumento dos preços nacionais[106].

Diante desse quadro desesperador, a presidente Dilma nomeou para a presidência alguém com conhecimento profundo do setor financeiro em um entendimento de que o problema da empresa era principalmente financeiro. Conhecimento sobre petróleo a empresa tinha em abundância. No caso foi escolhido o ex-presidente do Banco do Brasil, Aldemir Bendini. Em princípio esse perfil fazia sentido. De outro lado, pode-se argumentar que a Petrobras precisava de uma visão de longo prazo e ser entendida como uma questão que envolve muito mais que a própria empresa. A resolução dos problemas

[105] http://economia.uol.com.br/cotacoes/cambio/dolar-comercial-estados-unidos/?historico

[106] Logo no início do seu segundo mandato, em fevereiro de 2015, o governo Dilma, num movimento geral de aumento dos preços administrados para ajustar o déficit público, aumentou os preços dos derivados em cerca de 10% na média. Fonte: http://www.anp.gov.br/preco/prc/Resumo_Mensal_Index.asp

deveria ser pensada a partir de uma visão holística, envolvendo todos os impactos para os setores interligados. O que se tinha feito, a partir de 2006, em torno do Pré-Sal era montar um projeto para o país. Seria difícil voltar no meio da crise a limitar-se somente aos problemas de curto prazo da empresa, como se fosse uma qualquer, tratando o Pré-Sal como um empreendimento sem a devida importância. Em todo caso, o novo presidente não só conseguiu fechar o balanço de 2014, como vimos, mas também apresentar o novo Plano de Negócio 2015-2019, com ajustes drásticos, no final de junho de 2015. Ainda no mesmo mês, a Petrobras voltou, após mais de um ano, para os mercados de capitais internacionais, para mostrar sua força numa tentativa de recuperar a credibilidade e sugerindo uma superação da crise provocada pela Lava Jato com a surpreendente emissão do bônus de 100 anos (*century bonds*). A operação foi um sucesso e com uma demanda de US$ 13 bilhões a empresa acabou ampliando a compra de US$ 1 bilhão para US$ 2,5 bilhões[107].

O primeiro PNG apresentado pelo Bendini previa US$ 130,3 bilhões de investimentos no período de 2015 a 2019 contra US$ 206,8 bilhões anteriormente, mas mesmo assim representava uma das maiores carteiras de investimentos do mundo. Mais importante ainda, dava um horizonte para toda a cadeia com possibilidade de sair da paralisação e incerteza. Acontece que o Plano tinha como premissa um preço do petróleo Brent de US$ 60 p/b e o US$ a R$ 3,10. Ou seja, a tal esperada retomada da credibilidade foi rapidamente colocada em cheque como pode ser verificado nos gráficos 5 e 6, o que obrigou a empresa a fazer, alguns meses depois, um novo ajuste, reduzindo o total de investimentos a US$ 98,4 bilhões[108].

Em resumo, a estratégia da nova presidência da Petrobras se concentrou em

1) redução drástica dos investimentos;
2) desinvestimentos;
3) concentração dos investimentos na área de Exploração & Produção (E&P) no Pré-Sal
4) abertura de capital de algumas subsidiárias, em particular a BR distribuidora;

[107] A operação ofereceu condições atrativas porque não poderia dar errado. Foi a primeira operação com century bonds envolvendo uma empresa brasileira. Valor Econômico, 02/06/2015 e http://br.reuters.com/article/businessNews/idBRKBN0OH2UF20150601

[108] http://www.petrobras.com.br/fatos-e-dados/ajustes-no-plano-de-negocios-e-gestao-2015-2019-1.htm Acessado 24 de fevereiro de 2016

5) alongamento das dívidas;

6) negociação com bancos chineses.

Com relação à política de desinvestimento, é preciso lembrar que a lógica de focalização que justificaria a venda de alguns ativos menos estratégicos já estava nos PNGs desde 2012. Agora, aumentaram as metas em uma situação de incertezas globais do setor que dificultou uma avaliação dos preços e reduziu o apetite para comprar ativos.

A participação de E&P no total de investimentos da Petrobras ao longo da sua história flutua, dependendo da estratégia em relação ao setor de abastecimento (as refinarias). Com o abandono das duas refinarias no Ceará e Maranhão, a desaceleração da Comperj e o fim do ciclo de investimentos para a construção da Refinaria do Nordeste (Rnest), conhecida como Abreu e Lima, que entrou em operação em dezembro de 2014, a Petrobras voltou a se concentrar em E&P. Sua participação no total de investimentos aumentou de 53%, em 2010, para 70%, em 2015. A escolha de focar na E&P do Pré-Sal levou a empresa a não apresentar nenhuma proposta na 13ª Rodada de licitações de blocos exploratórios organizada pela ANP em outubro 2015[109].

A aposta na China não era nova e pode ser considerada estratégica para a Petrobras. O governo chinês tem uma preocupação de longo prazo a respeito de fornecimento de petróleo. Estatais chinesas do setor de petróleo já tinham demonstrado seu interesse no Pré-Sal ao comprar participações minoritárias em consórcios que tinham ganhado direitos de exploração sob o regime de concessão·. Em maio de 2009, quando o presidente Lula estava em visita à China, foi assinado o *Memorando de Entendimento sobre Petróleo, Equipamento e Financiamento* entre os dois países, por meio do qual se estabeleceu preferência ao fornecimento brasileiro de petróleo de forma estável e de longo prazo para a China, assegurado por compromisso de financiamento à Petrobras pelo *China Development Bank Corporation* (CDBC). Ademais, o instrumento previu a possibilidade de participação de empresas chinesas no segmento *upstream* do Brasil e a

[109] http://www.investidorpetrobras.com.br/pt/comunicados-e-fatos-relevantes/participacao-na-13%C2%AA-rodada-de-licitacoes-de-blocos-exploratorios-da-anp A empresa divulgou que prioriza "*o desenvolvimento de seu portfólio de ativos de exploração e produção, com foco em disciplina de capital e rentabilidade. Essas medidas fazem parte da estratégia da Petrobras de redução da alavancagem e geração de valor para os acionistas."*

preferência à utilização do financiamento para compra de bens e serviços chineses – inclusive em operações "desdolarizadas", ou seja, com crédito em *renminbi*. O contrato foi assinado em novembro de 2009 entre a Petrobras, o CDBC e a *China Petroleum & Chemical Corporation* (SINPOC). Ficou estipulado o financiamento de US$10 bilhões por dez anos do CDBC para a Petrobras, com cinco anos de carência e cinco de amortização[110]. E, em outubro de 2013, as estatais *China National Offshore Oil Corporation* (CNOOC) e *China National Petroleum Corporation* (CNPC) entraram, cada uma com 10%, no consórcio com a Petrobras para a exploração e produção de Libra. A participação chinesa foi importante para garantir o sucesso do primeiro leilão em regime de partilha. Outro marco importante foi a assinatura do acordo de financiamento de abril 2015 com o Banco de Desenvolvimento da China (CDB), com valor de US$ 3,5 bilhões[111], logo após Moody´s ter baixado a Petrobras para grau especulativo. Em outubro de 2015, a Petrobras concluiu as negociações com o *Industrial and Commercial Bank of China Leasing* (ICBC Leasing) para uma operação de financiamento de US$ 2 bilhões, pelo período de dez anos[112]. E, em fevereiro 2016, a CDB concedeu novo financiamento, com valor de US$ 10 bilhões, casado com um crédito comercial de fornecimento de petróleo, nos moldes da operação de crédito de 2009. Este financiamento garantiu um equilíbrio no fluxo de caixa da Petrobras, que foi importante considerando a enorme dificuldade que a empresa tinha para executar seu programa de desinvestimento[113]. Observe-se que a parceria com a China se fortaleceu em um momento de grande dificuldade de conseguir financiamentos internacionais em condições aceitáveis pela Petrobras, devido às avaliações negativas por parte das agências de rating. Pode-se levantar como hipótese que a China tem uma visão de longo prazo, sabe da riqueza do Pré-Sal e da capacidade tecnológica da Petrobras de explorar esses ativos e está preocupado com o fornecimento de petróleo, e não com valorização

[110] Quando da realização do primeiro saque da Petrobras do contrato com o CDBC, entrou em vigor o acordo da companhia com a Unipec Ásia (subsidiária da Sinopec, por meio do qual se garantiram as vendas de petróleo a longo prazo (exportações por dez anos) para a empresa chinesa – volume de 150 mil b/d no primeiro ano e 200 mil b/d nos nove anos seguintes. A despeito desta sincronia e condicionalidade para o início do desembolso, a Petrobras se resguardou e garantiu a independência entre os contratos: o preço de venda estabelecido no contrato tem como base a cotação internacional, mas o financiamento não será pago em petróleo. O acordo com a Sinopec não é propriamente de comercialização, mas de fornecimento estratégico: a Petrobras tem a obrigação de oferecer à sua contraparte chinesa a primeira opção para a compra diária dos volumes mencionados.

[111] http://www.petrobras.com.br/fatos-e-dados/assinamos-contrato-de-financiamento-com-banco-de-desenvolvimento-da-china.htm

[112] Valor Econômico, 13/10/2015

[113] http://www.petrobras.com.br/fatos-e-dados/assinamos-acordo-de-financiamento-de-us-10-bilhoes-com-o-cdb.htm

financeira em curto prazo[114]. Certamente essa parceria com as estatais chinesas alivia, mas não resolve o problema.

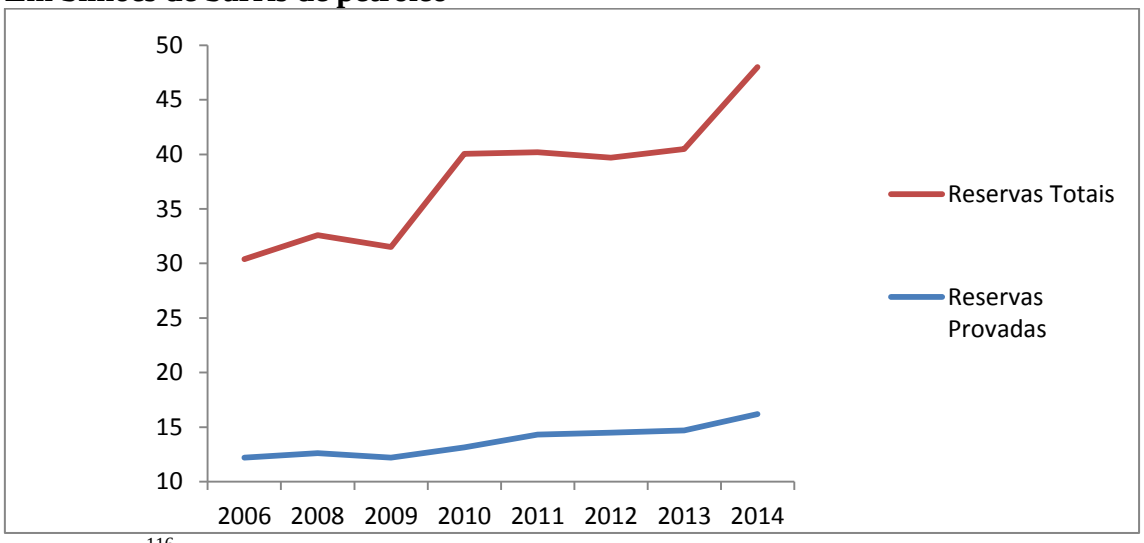
4.1 Outro olhar

Curiosamente, em dezembro 2014, quando se confirmou a tempestade perfeita, acompanhada de ataques políticos diretos liderados pelo oligopólio da mídia, afetando a imagem nacional e internacional da empresa, dois fatos não tiveram nenhum ou pouquíssimo destaque. O primeiro é que o Brasil tinha alcançado pela primeira vez na sua história uma produção de petróleo e gás equivalente superior a três milhões de barris[115]. O segundo que depois de 35 anos de jejum foi posta em operação uma nova Refinaria Abreu e Lima, a 13ª, com uma capacidade inicial de refino de 115.009 b/d.
Outros dados também poderiam mostrar a vitalidade do setor e da empresa. Em dezembro 2015, o Brasil registrou uma produção total de P&G proveniente do Pré-Sal superior a um milhão p/d de BOE, levando a produção total a 3,164 p/d milhões, sendo o único país produtor da América Latina com uma produção crescente.

E esse aumento da produção foi realizado com um concomitante aumento das reservas, conforme pode ser observado no gráfico 7.

[114] A respeito do acordo de financiamento de abril 2015, Mr. Tian Zhi, analista estratégica do CDB, em entrevista concedida em Xanghai, em 25 de novembro 2015, afirmou a visão de longo prazo que teria norteado essa decisão. Outra explicação adicional pode ser a estratégia da China de se apresentar como alternativa em situações de bloqueio por parte de interesses financeiros dos EUA.
[115] Trata-se da produção total de todas as empresas, não somente a Petrobras.

Gráfico 7 - Trajetória de Reservas Totais e Provadas no Brasil entre 2006 e 2014. Em bilhões de barris de petróleo



Fonte: ANP[116]
Obs. Reservas Provadas: quantidade de P&G que a análise de dados de geociências e engenharia indica, com razoável certeza (pelo menos 90%), como recuperáveis e comercialmente viáveis[117].

E com relação exclusivamente à Petrobras, a tabela 9 mostra sua capacidade de aumentar a produção de P&G no Brasil, ano após ano.

Tabela 9 - Trajetória produção total da Petrobras em milhões de b/d óleo equivalente

	2001	2006	2008	2010	2012	2015
Petróleo no Brasil	1,335	1,778	1,855	2	1,98	2,128
Petróleo no Exterior	0,044	0,142	0,124	0,144	0,146	0,102
Gás no Brasil	0,232	0,277	0,321	0,334	0,375	0,472
Gás no Exterior	0,024	0,101	0,1	0,093	0,097	0,088
Produção total BOE	1,637	2,298	2,4	2,575	2,6	2,79

Fonte: Petrobras. Elaboração própria

[116] *Reservas Provadas*: Quantidades de Petróleo e Gás Natural estimadas de serem comercialmente recuperáveis através de projetos de exploração de reservatórios descobertos, a partir de uma determinada data, sob condições definidas. Para que volumes sejam classificados como reservas, estes devem ser descobertos, recuperáveis, comerciais e remanescentes, na data de referência do BAR, com base em projetos de exploração. Os volumes de reserva são categorizados de acordo com o nível de incerteza. Ainda define, além de reservas, recursos, que ainda não são comercialmente recuperáveis.
[117] Resolução ANP nº 47, de 3.9.2014

A tabela mostra também o movimento de desinvestimento de seus ativos no exterior com uma queda da produção de P&G fora do Brasil entre 2012 e 2015.

São esses dados que fazem Lima (2015) questionar a lógica do cálculo de alavancagem, pois estaria sendo usado um "património líquido irreal". O autor fez uma contagem do volume de reservas de petróleo recuperáveis não contabilizados no património líquido, além dos 16 bilhões de barris contabilizados, e chegou a um volume total de 30 bilhões de barris de óleo e gás equivalente, como pode se visto na tabela 10.

Tabela 10 - Estimativas de volumes recuperáveis das reservas da Petrobras no Pré-Sal (ainda) não contabilizados no seu patrimônio líquido. Em bilhões de BOE

Campo e percentual Petrobras	**Volume recuperável em bilhões de BOE total**			**Volume recuperável em bilhões BOE da Petrobras**
	Concessão	Cessão Onerosa	Partilha de Produção	
Tupi e Iracema (campo Lula) 65%	8,3			5,395
Sul do Tupi (campo sul de Lula) 100%		0,128		0,128
Nordeste de Tupi (campo de Sépia) 100%		0,428	0,6	1,028
Florim (campo de Itapu) 100%		0,467	0,4	0,867
Iara (campos de Berbigão, Sururu e Atapu) 65%	3,5			2,275
Entorno de Iara (campus de Berbigão, Sururu e Atapu) 100%		0,6	3,250	3,850
Sul de Guará (Sul de Sapinhoá) 100%		0,319		0,319

Sapinhoá 45%	2,1			0,945
Franco (Búzios) 100%		3,056	8,250	11,306
Libra 40%			10	4
Carioca (Lapa) 45%	0,459			0,207
Total				**30,32**

Fonte: Lima (2015) baseado em dados da ANP

O autor insiste em considerar o endividamento absolutamente responsável e necessário:

> Os investimentos da Petrobras que levaram à descoberta de volumes recuperáveis da ordem de 30 bilhões de barris equivalentes de petróleo apenas na província do Pré-Sal são os responsáveis pelo aumento da alavancagem e da dívida líquida da empresa (LIMA, 2015, p.62)

4.2 Sob ataque

O contexto da tempestade perfeita foi campo fértil para uma pressão política contra o marco regulatório aprovado em 2010 e as políticas em geral adotadas desde 2006. Uma análise da cobertura pelos oligopólios da imprensa mostra um grande viés em diminuir a grandeza da riqueza do Pré-Sal e não se publicavam, ou apenas raramente, as conquistas em volume e tecnologia (aumento de produtividade, queda do custo de produção) alcançados pela Petrobras[118]. De fato surgiram várias versões no século XXI do antigo argumento contra os nacionalistas, de que não haveria petróleo em volume suficiente que justificasse o empreendimento da Petrobras. Vimos na primeira parte desse trabalho o quanto a sub e superestimativa do potencial de produção de petróleo estavam no centro dos debates ideológicos. Ao final, se fora apenas "uma viagem", "uma megalomania" do presidente Lula, não seria justificável um novo marco regulatório[119] e muito menos investimentos tão volumosos por parte da Petrobras. Essa crítica, porém, não se sustenta no debate acadêmico, não há muita dúvida sobre o volume

[118] Um trabalho específico sobre a cobertura pela imprensa oligopolista sem dúvida seria muito esclarecedor. O autor desse artigo foi confrontado várias vezes em sala de aula e em palestras com dúvidas sobre a existência do Pré-Sal. A hipótese é que esse grau de desconfiança seja fruto de uma cobertura altamente tendenciosa.

[119] Em 12 de abril de 2016, o Instituto FHC organizou um seminário sob o título sugestivo "O fim do triunfalismo petroleiro". Ver: http://www.ifhc.org.br/

extraordinário das reservas[120]. Mas há duas outras versões mais sofisticadas do argumento. Uma está relacionada à discussão sobre os preços internacionais. Lembrando que o que interessa não são as reservas geológicas, mas as reservas econômicas: o que é recuperável do ponto de vista comercial. Assim, um dos argumentos mais utilizados no debate público, sobretudo a partir do terceiro quadrimestre de 2014, para colocar em dúvida o futuro da Petrobras e da produção de petróleo no Brasil, foi que o custo de extração era muito alto. A queda do preço do barril no mercado internacional teria tornado a exploração do Pré-Sal simplesmente inviável.

Esse debate girou em torno do *break-even-point* do Pré-Sal, que inclui todas as transferências e o custo de capital. Depende, portanto, de fatores bastante voláteis, como taxa de juros, taxa de câmbio e classificação de risco. E as transferências consistem na soma das tributações sobre o empreendimento (em particular: bônus de assinatura, royalties, participações especiais ou partilha, impostos sobre lucro e dividendos), valores estabelecidos por lei. Outra coisa é o custo de produção (capital e trabalho necessários para a produção), que baixou para menos de US$ 10[121]. A respeito do *break-even-point*, a Petrobras e seus representantes colocaram, em várias ocasiões, que o valor utilizado no momento em que foram aprovados os projetos de produção do Pré-Sal estariam em torno de US$ 45 por barril. A tendência era que este valor baixaria em função do aumento da produtividade[122]. Há de se entender, porém, que o setor trabalha com prazos longos de maturação dos investimentos[123]. Lembramos, então, que um dos argumentos mencionados na seção 3.2.1 para justificar a alteração do marco regulatório em 2010 foi uma suposta mudança estrutural dos preços internacionais. Caso se sustente

---

[120] O Instituto Nacional de Óleo e Gás da UERJ, por exemplo, divulgou em 2015 sua estimativa de que a áreas de Pré-Sal conteriam 176 bilhões de BOE, o que colocaria o Brasil entre os primeiros cinco países em reservas.

[121] Em outubro 2015, na Offshore Technology Conference Brasil (OTC), a diretora de Exploração e Produção, Solange Guedes, apresentou dados mostrando uma redução significativa de mais de 50% do tempo de construção dos poços do Pré-Sal desde 2010 e o custo de produção (lifting cost) por barril nesta camada – de US$ 9 em comparação com a média das principais majors, de US$ 15. Ver http://www.petrobras.com.br/fatos-e-dados/producao-do-pre-sal-triplica-em-30-meses.htm Esses números foram questionados pela oposição (ver por exemplo Serra, 2016).

[122] Esse valor foi reconfirmado em http://www.petrobras.com.br/fatos-e-dados/esclarecimento-viabilidade-de-producao-no-pre-sal.htm
Ver também: http://www.brasil.gov.br/governo/2015/05/pre-sal-tem-producao-crescente-e-custos-em-queda

[123] É importante levar em consideração o fator temporal para diluir os altos custos da fase de arranque, no caso a exploração e o desenvolvimento dos campos antes de iniciar a produção.

que tenha sido uma bolha e que os preços tendem a voltar para um patamar mais próximo ao registrado entre meados da década de 1980 e na década de 1990, haveria de fato outra situação. Nessa argumentação, o mundo teria passado do pânico do pico de petróleo para uma realidade com petróleo em abundância que teria provocado uma queda estrutural do preço. Sem dúvida, quando o preço estava em torno de US$ 100 por barril havia um *overshooting* provocado por movimentações especulativas nos mercados futuros de petróleo. A partir do último quadrimestre de 2014 e durante 2015 ocorreu o contrário, muito em função da decisão geopolítica da Arábia Saudita[124] - seguida de seus aliados Kuait e Emirados Árabes - de aumentar ao invés de diminuir sua produção diante da queda dos preços. Desta vez a queda dos preços foi acentuada pela dinâmica dos mercados futuros. A consultoria norueguesa Rystad Energy calculou em âmbito global uma queda de 20% nos investimentos em E&P entre 2014 e 2015. O Banco de investimento Tudor, Pickering e Holt identificou que, nesse mesmo período, 150 projetos foram adiados, em particular nas áreas betuminosas do Canadá e no Ártico[125]. De outro lado, não obstantes a retração econômica em vários mercados importantes e o aumento dos investimentos em energias alternativas, a demanda global por petróleo não parou de crescer. Houve um aumento entre 2009 e 2014 de 85 milhões de b/d para 92 milhões b/d[126]. E, em 2015, subiu para 94,2 milhões de b/d[127]. Há dois fatores básicos que explicam: primeiro a tendência de aumento da renda e urbanização nos países em desenvolvimento e, segundo, o aumento populacional. Esse dois fatores não se alteraram. De outro lado, apesar dos investimentos expressivos de investimentos em energias alternativas, a dependência de petróleo e gás tende a ser muito elevada ainda nos próximos anos. Considerando ainda o processo de esgotamos de poços em produção, nada justificaria imaginar que o Pré-Sal teria perdido sua relevância[128]. Há de se considerar também que, em 2015, quando atinge a marca de um milhão de BOE, ela representou cerca de um terço de toda a produção brasileira. Isso significa que, sem os

[124] Não caberia aqui aprofundar os motivos políticos que levaram a Arábia Saudita a usar seu poder de mercado para aprofundar a queda dos preços ao invés de reequilibrá-los. Há de se considerar a rivalidade com o Irã, que voltaria plenamente aos mercados de petróleo após o fim das sanções em função do acordo com os EUA e uma suposta tentativa de inviabilizar a ampliação da exploração e produção do xisto, sobretudo fora dos EUA.

[125] Valor, 04/01/2016

[126] http://www.bp.com/content/dam/bp/pdf/energy-economics/statistical-review-2015/bp-statistical-review-of-world-energy-2015-full-report.pdf

[127] https://www.eia.gov/forecasts/steo/report/global_oil.cfm

[128] A ementa do referido seminário do Instituto FHC "O Fim do Triunfalismo Petroleiro e a definição de novos rumos para a Energia no Brasil , de abril 2016, defendeu que "Além de fatores internos, há razões internacionais" que justificariam a defesa de mudanças na política petroleira e no marco regulatório.

investimentos realizados a partir de 2007, o país estaria importando um volume expressivo de petróleo. Cabe mencionar a avaliação do presidente da anglo-holandesa Shell, Ben van Beurden. Após a aquisição da BG, no final de 2015, a Shell se consolidou como o segundo player mais importante na exploração de petróleo e gás no Brasil. E, como pode ser observado, o grupo está aumentando sua posição nos últimos anos, aproveitando das dificuldades pelas quais a Petrobras está passando (ver tabela 11)

Tabela 11 - Evolução participação na produção total de petróleo no Brasil da Petrobras e do Grupo Shell/BG[129]

	2012	2013	2014	2015
Petrobras	92%	90%	86%	82%
Shell/BG	2,7%	3%	5%	7,5%

Fonte: ANP Anuário 2015

Diante da queda dos preços, a Shell suspendeu vários grandes projetos, em particular no Ártico, mas considera suas posições no Pré-Sal estratégicas. Durante sua viagem ao Brasil, no início de 2016, ele destacou que o Pré-Sal continua sendo "um investimento interessante"[130]. E de acordo a imprensa financeira na Holanda, a empresa, no final de 2015, estaria se preparando para investimentos em aquisições da ordem de US$ 5 bilhões no Brasil[131].

Outra versão atualizada e mais sofisticada para minimizar o potencial das reservas do petróleo no Brasil está relacionada com a noção, às vezes bem intencionada, de que "Brasil chegou tarde". Ou seja, agora que o mundo estaria entrando na era pós-fóssil, o Brasil estaria na contramão da história[132]. Conforme já mencionado, o mundo está de fato gradualmente diminuindo o peso das energias fosseis, mas no contexto de uma crescente demanda de energia, o que faz com que a tendência continue a ser um aumento anual, embora mais modesto, da demanda por petróleo e gás por algumas

[129] A aquisição da BG pela Shell se deu somente no final de 2015 e incorporação de suas atividades ocorreu a partir do início de 2016. Na tabela, juntaram-se as produções das duas empresas até então independentes, a título de comparação.
[130] Valor Econômico, 16/02/2016
[131] Financieel Dagblad (FT), 9 de agosto de 2015.
[132] Este, por exemplo, foi um dos temas abordados pelo ex-presidente Fernando Henrique Cardoso na sua palestra inaugural do XVIII Encontro Nacional dos Estudantes de Relações Internacionais (ENERI) em 17 de abril de 2013, no Anhembi, São Paulo.

décadas[133]. Cabe frisar também que não se sustenta a tese de que a prioridade para o Pré-Sal teria desviado a atenção do etanol. A política de expansão do etanol coincidiu com os planos de aumento dos investimentos da Petrobras a partir de 2006. O que provocou a crise do setor de etanol, que estava altamente endividado em dólares, foram os desdobramentos da crise financeira internacional de 2008 e, em seguida, a política dos preços administrados para os combustíveis, que colocou o etanol em enorme desvantagem e desencorajou novos investimentos. Da mesma forma, não se sustenta a crítica que a prioridade para o Pré-Sal teria prejudicado investimentos em energias alternativas. Foi no período de 2011 a 2014 que o Brasil mais que triplicou a capacidade instalada de eólica e organizou o primeiro leilão específico para solar (SCHUTTE, 2014a).

No que diz respeito ao esquema de corrupção descoberto pela Lava Jato, é difícil de estabelecer uma relação direta com a política do governo. Não faria sentido sugerir que a opção por aumentar os investimentos teria como objetivo gerar maiores possibilidades para roubar dinheiro. E, no que diz respeito especificamente ao marco regulatório do Pré-Sal, não se pode argumentar que este teria facilitado o esquema, ainda mais pela questão temporal. O esquema funcionou até abril 2012 e a primeira rodada de licitação de área para exploração e produção sob o regime de partilha ocorreu somente em outubro de 2013[134]. Mas Ghiardi (2015) faz uma relação indireta ao argumentar que:

> A pretensão excessiva de investimento comprometeu na raiz a qualidade do gasto da Petrobras. Pior, a imprecisão nas especificações e as repetidas renegociações de contratos foram terreno fértil para os injustificáveis desvios de conduta agora revelados pela Operação Lava Jato.

Ou seja, a expansão, por ter sido muito intensa e envolver várias frentes ao mesmo tempo, teria dificultado um controle mais rígido. Problemas de gestão da expansão teriam facilitado a manipulação dos gastos da Petrobras com as empreiteiras. Em particular o autor estabelece uma relação entre os atrasos e a intensidade da expansão[135]. E, por sua vez, os atrasos tendem a facilitar esquemas de superfaturamento. Seja como

[133] Nos dois maiores países em consumo de energia, EUA e China, por exemplo, as energias alternativas, incluindo hidroelétrica, não alcançaram 10% da produção energética em 2015.
[134] Poder-se-ia até argumentar que talvez a fórmula de controle pela PPSA poderia ter detectado a supervalorização dos preços.
[135] Isso é duvidoso porque o atraso das obras se verificou também em empreendimentos de menor escala e intensidade.

for, não há dúvida de que o aumento do volume de investimento, embora não necessariamente facilitando a corrupção, aumentou automaticamente a margem de superfaturamento. Aqui surge, portanto, um debate sobre o caráter do esquema revelado pela operação Lava Jato: um fator endógeno ou exógeno. Se for exógeno, não haveria uma relação causal com o marco regulatório e a política do governo. Em pronunciamento inaugural de seu novo mandato no Senado, José Serra (2016) mencionou o "Petrolão" com sendo um fator exógeno, do lado da seca e da queda dos preços internacionais de petróleo, embora não deixe dúvida: "*a minha tese é de que, mesmo sem esse Petrolão, a Petrobras estaria vivendo uma crise parecida com a que está vivendo hoje*". Consideramos que esta tese subestimou muito o efeito devastador e desarticulador da operação Lava Jato sobre a Petrobras e a cadeia de P&G, conforme analisado anteriormente.

Diante da nova conjuntura, o debate sobre as regras de conteúdo local ganhou outro contorno. De um lado, o Instituto Brasileiro de Petróleo, Gás e Biocombustível (IBP), que, embora conte com a presença da Petrobras, representa a voz da indústria privada nacional e as empresas internacionais, sempre críticas ao adensamento do conteúdo local. Jorge Camargo, ex-presidente da Statoil Brasil, ao tomar posse da presidência do IBP, argumentou que a Lava Jato teria de vez dificultado a capacidade de investimentos dos fornecedores locais. Portanto, seria um momento oportuno para ajustar a política de conteúdo local, no sentido de flexibilizar e simplificar as regras[136]. Na verdade, pretende-se voltar à situação anterior a 2003, quando era ainda mais uma indicação que uma obrigação. De outro lado, a Organização Nacional da Indústria de Petróleo (ONIP) na qual estão reunidas as entidades representativas dos fornecedores[137], exigiu o aperfeiçoamento nos requisitos de conteúdo nacional para gerar empregos e renda e atrair e ampliar investimentos. Mas começou a posicionar-se contra alguns aspectos do marco regulatório, que entendeu como impedimento para novas rodadas de investimentos na exploração e produção, que, por sua vez puxam a demanda para os fornecedores nacionais. Em particular contra a obrigatoriedade de operadora única e a participação mínima compulsória no Pré-Sal. A ideia era que a Petrobras não estaria mais em condições de carregar novos projetos e, portanto o seu problema financeiro

[136] www.petronotícias.com.br/archives/69289
[137] Na ONIP também estão representados os operadores de P&G, no caso o IBP e a Petrobras, e os órgãos governamentais relevantes.

implicaria uma paralisação das rodadas de licitação nessa área. Abrir para empresas privadas e internacionais significaria ampliar as atividades e logo a demanda para os fornecedores. Pelos mesmos motivos, os governadores do Rio de Janeiro, Luiz Fernando Pezão, e do Espírito Santo, Paulo Hartung, se posicionaram a favor da flexibilização, leia-se abertura do Pré-Sal, uma vez que foram atingidos diretamente pela queda dos royalties. Ou seja, a avaliação era que as mudanças nas regras garantiriam de imediato novos investimentos[138].

Cabe mencionar ainda uma preocupação de indústria fornecedora com um relaxamento da própria Petrobras em relação ao conteúdo local diante das pressões de curto prazo. A empresa sempre trabalhou com metas até superiores às exigências legais. A Abimaq, por exemplo, em vários momento criticou a persistência do Repetro, um regime aduaneiro especial de importação de bens que se destina a atividades de P&G e que foi introduzido no final da década de 1990. Outro ponto de conflito era o quanto as exigências para a indústria naval chegavam à indústria de máquinas, uma vez que se contabilizavam os valores de mão de obra e do aço na mesma proporção[139].

Com isso, a primeira proposta concreta para voltar atrás nas regras do marco regulatório de 2010, e que conseguiu juntar vários interesses, foi a tentativa de derrubar a norma que estabelece a obrigatoriedade da Petrobras de ter no mínimo 30% e ser operadora única em todas as explorações no Pré-Sal sob o regime de partilha. Em fevereiro 2016, o senador José Serra conseguiu aprovar no Senado sua Proposta de Lei 131/2015 . O argumento não era voltar para o sistema de concessão, mas o senador alegou, na sua disposição de motivos[140], que a exploração do Pré-Sal não poderia estar condicionada à capacidade de investimento da Petrobras. Haveria um risco de "*retardamento irreparável*", sugerindo um risco de abastecimento a partir de 2020. Seria preciso garantir uma "*exploração ininterrupta*". O senador estava sugerindo que sua intenção fosse aliviar a pressão da Petrobras, que, por causa da Lava Jato e dos efeitos da conjuntura internacional, teria dificuldade de obter financiamento. Serra (2016)

[138] Valor Econômico, 26 de agosto de 2015.
[139] Alberto Machado Neto, Diretor de P&G da Abimaq, em sua apresentação no Fórum de Debates Brasilianas, realizada em 13 de março de 2015, em São Paulo. Contando os gastos com mão de obra e aço, os empreendimentos da indústria naval já chegavam a cumprir a meta, sem incentivo para compras locais dos equipamentos mais sofisticados.
[140] http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getPDF.asp?t=162135&tp=1

enfatizou, porém, que sua proposta não pretende promover uma exploração predatória ou alterarar a essência da partilha: "*O projeto não tem cronograma de leilões nem promove alteração no regime de partilha*". E mais, defende que: "*Continua vigente..artigo 12 da Lei 12.351 que dá ao chefe do Executivo a prerrogativa de conceder à Petrobras – sem licitação e por decreto – a exploração integral de qualquer campo, se for de interesse nacional*". O diagnóstico é que "*O gargalo verdadeiro do Pré-Sal é a incapacidade financeira da Petrobras*". O que não ficou claro no debate é qual seria a alternativa, ou seja, quem tem a capacidade financeira e tecnológica para substituir a Petrobras e acelerar a exploração e produção do Pré-Sal? Seriam, objetivamente, os oligopólios internacionais. O velho argumento que o Brasil não teria os recursos, e que, portanto, infelizmente ou não, terá de realizar uma maior abertura, se concentrava na questão financeira. Observe-se no debate, de fato uma ausência, ou melhor, superação, do argumento tecnológico. Ainda na visão de Serra (2016): "*o problema da Petrobras não é de falta de eficiência técnica*". Observamos também que a proposta de lei não colocou em dúvida a existência das riquezas do Pré-Sal. Pelo contrário, haveria muito mais potencial com que a Petrobras estaria capaz de lidar.

Morais (2013, p. 255) caracterizou a estratégia do governo da seguinte forma: "*O ritmo dos investimentos no Pré-Sal vem sendo condicionado pela capacidade de oferta de bens e serviços por parte da cadeia nacional de fornecedores de bens e serviços..."* Podemos afirmar que, a partir do final de 2014, juntou-se a isso a capacidade financeira da Petrobras como fator determinante para gerenciar o ritmo da exploração. Pires (2016) corrobora a tese de Serra de que empresa está financeiramente sufocada como argumento conclusivo para defender mudanças nas regras. Para o autor, seria necessário acelerar e não diminuir a exploração: "*Existe uma máxima na indústria do petróleo que afirma que petróleo em baixo da terra não vale nada. Só gera riqueza quando é extraído*". Contrária a essa tese está a abordagem de Lessa (2009), que desde o início alertou para uma exploração predatória, questionando até se o Brasil deveria se tornar exportador de petróleo:

> Não devemos ser exportadores de petróleo cru, a não ser em circunstâncias comerciais específicas, singulares e de alta conveniência para nossos planos de investimento e desenvolvimento. A parcimônia de manter nossas reservas provadas ao abrigo da fúria predatória das petroleiras-exportadoras é uma excelente aplicação financeira e uma salvaguarda de nossa economia futura (LESSA, 2009).

O autor explicitou, em outra ocasião, que,

> quanto mais conhecida e "poupada", maior será o valor da reserva de petróleo (...) A Petrobras poderia desenvolver campos de petróleo sem colocá-los em produção; poderia "vendê-los" ao Tesouro Nacional como um lastro-petróleo superior a títulos do tesouro americano ou ouro metal (LESSA, 2010).

Na mesma linha foram Sauer e Seger (2011) ao argumentar que o petróleo continuará sendo de grande valor por três ou quatro décadas e levantar a hipótese de que a retirada de Pré-Sal do subsolo e sua conversão em moeda "*pode não ser inteligente*", ainda mais se o dinheiro for aplicado como reserva brasileira em moeda estrangeira. Os autores apontam, também, a necessidade de planejar a produção do petróleo em ritmo necessário ao financiamento de um projeto de desenvolvimento econômico e social definido. Também Castro, que coordenou em 2009 um grupo de estudo do BNDES sobre o futuro do setor de P&G, defendeu que ritmo de produção do Pré-Sal deveria ser ditado por oportunidades produtivas em outros setores na defesa de uma exploração gradual[141].

Cabe frisar a fragilidade do argumento do risco de abastecimento diante dos investimentos em curso. Os campos sobre exploração e produção sob o regime de concessão, o campo de Libra (partilha)[142], as áreas da Cessão Onerosa[143] e da concessão direta (partilha)[144] garantem uma produção suficiente para satisfazer a demanda interna na próxima década. O único motivo real seria agilizar a formação de um excedente para exportação e com isso garantir royalties para Estados e municípios produtores e mercado para os fornecedores, caso se consiga estabelecer que as empresas internacionais que venham a operar essas explorações mantenham o nível de compras nacionais. O que está em jogo é o que deve determinar o ritmo de produção: uma visão mais restrita de curto prazo ou uma visão mais ampla de médio-longo prazo.

Fato é que, não obstante o evidente sucesso da exploração de petróleo no Pré-Sal, uma conquista tecnológica, um conjunto de fatores reforçou, a partir do final de 2014, o discurso privatista: o estrangulamento financeiro da empresa, o descrédito da política de

[141] Entrevista ao jornal O Estado de S.Paulo, 24 de maio de 2009.
[142] Leilão realizado em outubro 2013.
[143] Direito de exploração concedido para a Petrobras em 2010
[144] Direito concedido em junho de 2014.

conteúdo local e a crença de que a Petrobras, em vez de vítima, tenha sido culpado do esquema de corrupção. E essa discussão se misturou fortemente com a crise política que tomou conta do país a partir do início de 2015.

5. Considerações finais

O título deste ensaio é inspirado no livro de Antônio Barres de Castro e Francisco Pires, *A Economia Brasileira em marcha forçada*. No livro, os autores contribuíram com o debate sobre o II Plano Nacional de Desenvolvimento e, no fundo, sobre o colapso do nacional-desenvolvimentismo que veio em seguida. A discussão sobre os fatores exógenos e endógenos que obrigaram o país a interromper sua experiência tem algumas semelhanças com a discussão em torno da crise da Petrobras iniciada na segunda metade de 2014. O alto endividamento tornar-se-ia, em ambos os casos um fator decisivo. Havia, evidentemente, um fator complicador, por se tratar na época de um regime militar. Mas em ambos os casos a avaliação dos acontecimentos envolve visões diferentes e antagonistas do papel do Estado na economia.

A respeito da crise iniciada em 1979/1980, havia, de um lado, quem apontava o aumento exponencial dos juros internacionais e o segundo choque de petróleo como responsáveis pelo fim do nacional-desenvolvimentismo e o início da crise da dívida, seguida pelo surgimento da hegemonia liberal que se afastou ideologicamente dos fundamentos do II PND, em sintonia com a tendência internacional. Nessa abordagem, pode-se admitir que havia necessidade de fazer um ajuste, mas dentro da convenção desenvolvimentista. Ou seja, a água estava suja, mas não seria preciso jogar a criança fora junto com ela. No caso, "a criança" seria o planejamento e a coordenação estatal. E ainda seria possível imaginar ter seguido as mesmas diretrizes, mas com menor endividamento externo, ou seja, menor vulnerabilidade às flutuações dos juros internacionais. De outro lado, a vertente liberal que apontava os pressupostos e os próprios fundamentos do II PND e do nacional-desenvolvimentismo no geral como responsáveis pela crise. Os fatores exógenos somente teriam revelado suas inconsistências e fraquezas. O problema para a vertente liberal estaria na recusa por

parte das autoridades brasileiras de ajustar a economia do país ao choque dos preços do petróleo em 1973/1974 e ter embarcado em uma aventura com um programa de investimentos muito acima da capacidade de poupança do país, seguindo uma lógica de crescer a qualquer custo. Isso somente era possível com o que era visto como gigantismo das estatais, que de fato lideraram o II PND, apesar da sua retórica em prol do investimento privado. O fator complicador na análise era o fato de ter sido a ditadura militar a liderar o II PND. A contribuição de Castro foi exatamente limpar o debate ao isolar a análise da política econômica do regime[145].

Embora a análise da política de petróleo de 2006 a 2014 seja, evidentemente, de outra ordem e esteja em contexto diferente da anlise do II PND, há várias reflexões em comum. Em ambos os casos havia a ocorrência de uma tempestade perfeita, um conjunto de fatores exógenos e endógenos que se juntaram e tornara a análise mais complexa. O que ocultava a reflexão sobre o II PND foi o fato de ela coincidir com a ditadura. Assim, a corrente liberal conseguiu misturar a luta pela democracia, contra o Estado autoritário, com sua luta contra o Estado nacional-desenvolvimentista. No caso do nosso objeto, a névoa que dificulta a análise é causada pelo escândalo de corrupção e o aprofundamento da crise política geral, alimentado pelas próprias investigações, que de nosso ponto de vista devem ser considerados fatores exógenos. Com base nisso, pode-se defender que a avaliação a respeito das riquezas do Pré-Sal estavam acertadas, como estava, portanto, a decisão de tentar aproveitar o máximo delas em função de um projeto de desenvolvimento liderado pelo Estado, que é o único que conseguiria, em tese, garantir que a exploração ocorresse em função do interesse público. Vimos que uma característica desta atividade econômica é justamente seu alto grau de encadeamento produtivo para trás e para frente. Logo, o salto gigantesco no nível de investimentos estava justificado e os números a respeito da produção, da produtividade e das reservas no Pré-Sal em 2016 há menos de 10 anos da descoberta mostraram isso. Constatamos também um surpreendente consenso a respeito da capacidade tecnológica da Petrobras. É uma das pouquíssimas áreas nas quais uma empresa brasileira está entre líderes mundiais. Relembramos que a exploração e produção em águas ultraprofundas

[145] Ele provoca o leitor com duas perguntas retóricas: teria o governo Geisel sido menos autoritário sem II PND? II PND poderia ter sido adotado por um governo democrático-popular?

representa uma fronteira tecnológica que envolve várias competências de alta tecnologia, por exemplo, desenvolvimento de software, novos materiais, logística e análise geológica, entre outros. Apontamos como grave problema a incoerência entre o papel atribuído à Petrobras pela política desenvolvimentista de um lado e a política anti-inflacionária de outro. A persistência da política de manter os preços dos combustíveis abaixo dos preços internacionais foi desastrosa e ajustada somente quando à tempestade perfeita já tinha se instalado. Mas, embora claramente um fator endógeno por ser fruto de uma decisão do mesmo governo, ela não é consistente com a política desenhada para o Pré-Sal, pelo contrário. Mencionamos também outro problema que não recebeu o tratamento devido: o interesse da Petrobras em um Real valorizado, enquanto qualquer estratégia de retomada de desenvolvimentismo precisaria de uma desvalorização. Este fator veio à tona junto com os demais, em 2015, quando o Real passou finalmente por um ajuste acentuado resolvendo um dos problemas para o conjunto da indústria brasileira, mas contribuindo com o agravamento dos desequilíbrios das contas da Petrobras. A discussão, tanto no nível da análise quanto no da solução, deve se concentrar, portanto, na questão do endividamento. Até meados de 2014, apesar da dívida elevada, a Petrobras não encontrava problema em captar recursos (debêntures), rolar dívidas antigas e contratar novas a custos aceitáveis. O volume de endividamento era desproporcional ao exigido pela carteira de investimentos, justamente pela política de contenção dos preços dos combustíveis que tinha diminuído drasticamente os recursos próprios. O aumento do risco da Petrobras, em particular nas avaliações das agências de rating que rebaixaram a empresa para grau especulativo em 2015, teve um impacto sobre o custo financeiro. Isso significou, inclusive, uma captura de uma parcela muito maior da riqueza do Pré-Sal pelo setor financeiro, algo pouco desejável[146]. Independente dos questionamentos referentes à aplicação da fórmula para calcular a alavancagem que, de acordo com (LIMA, 2015), como vimos, não estaria de acordo com a realidade específica da empresa por não considerar 30 bilhões de reservas recuperáveis, há um problema real de vencimentos de dívidas. Há duas formas de olhar esse problema: como algo de curto-médio prazo em uma empresa que deveria funcionar e ser avaliada como se fosse privada; ou como um problema do Estado com visão de

[146] De acordo com Pires (2016), a Petrobras pagaria 13% ao ano em dólares, comparados a 2% a 3% dos oligopólios internacionais como Exxon e Shell e os 5% a 6%. A demonstrativa contábel consolidada em 31/12/2015 da Petrobras mostrou um aumento do gasto com juros sobre endividamento de US$ 5,5 bilhões em 2013 para US$ 6,9 bilhões em 2015.

médio-longo prazo. A primeira abordagem leva à discussão sobre desinvestimento acelerado - embora muito difícil diante da conjuntura internacional do setor -, retirada da Petrobras como carro-chefe da exploração e produção do Pré-Sal, diminuição estrutural do patamar de seus investimentos, até fatiamento, alteração da legislação para possibilitar recuperação judicial e, embora ainda tímida, uma privatização *tout-court.*

De outro lado, em um ensaio, Azevedo (2015, p. 1) não tem dúvida sobre o caráter político da crise em torno da Petrobras:

> Os opositores são os mesmos que foram contrários à existência da Petrobras. O viés político que se vê em alta no ataque a companhia é infinitamente mais perverso para o futuro do país se comparado aos atos ilícitos até aqui descobertos.

O autor identifica o risco de um comportamento defensivo com foco no curto prazo e um abandono da perspectiva da contribuição da empresa e do Pré-Sal para o desenvolvimento do país. A paralisação dos principais fornecedores da cadeia produtiva do P&G desestrutura toda uma lógica de funcionamento. A pressão para focar na redução do grau de alavancagem como principal parâmetro para recuperar a confiança dos mercados e conseguir novamente o investimento grade colocou em discussão, também, ativos que deveriam ser considerados estratégicos, em particular do Pré-Sal. Uma abordagem estratégica de médio-prazo implica encontrar soluções no âmbito do Estado, lembrando que estamos falando de uma empresa que representava em 2014, sozinha, mais de 40% dos investimentos industriais do país. Nessa abordagem, a discussão passaria, por exemplo, pelo uso das reservas internacionais do Brasil[147]. Uma parte desses recursos poderia ser utilizada para montar um Fundo Garantidor, para captar empréstimos internacionais, com juros mais baixos e maiores prazos.

Fica evidente que o cenário futuro para a Petrobras depende em grande medida da conjuntura política nacional. Ele é parte integrante da crise política e das tentativas, iniciadas no primeiro ano do segundo governo Dilma, de interromper o seu mandato. De outro lado, os cenários a curto-médio prazo dependem também da velocidade da recuperação dos preços internacionais, que aliviaria as expectativas com relação ao setor no geral.

[147] Em 31/03/2016 as reservas estavam em US$ 375,2 bilhões.
Acesso: http://www.bcb.gov.br/?RP20160331

A escolha se dá entre um ajuste dentro dos parâmetros da política adotada desde meados da década de 2000 e do marco regulatório aprovado em 2010 ou reestruturação envolvendo uma maior abertura e espaço de atuação para os oligopólios internacionais e a própria estrutura integrada da empresa. Não há dúvida de que o cenário de maior abertura para uma exploração e produção pelos oligopólios internacionais representaria um novo capítulo na longa história de avanços e retrocessos da luta pela soberania econômica. Parafraseando Getúlio Vargas: o governo quis promover o desenvolvimento nacional com a potencialização das riquezas do Pré-Sal através da Petrobras. Mas, mal começa a a produção desta, e a onda de agitação se avoluma.

Referências bibliográficas

AMDSEN, Alice. *A ascensão do "resto": os desafios ao Ocidente de economias com industrialização tardia.* São Paulo: Editora Unesp, 2009.

AMSDEN, Alice. *Asia´s next giant: South Korea and Late Industrialization.* Oxford: Oxford University Press, 1989.

ANP. Boletim da Produção de Petróleo e Gás Natural. Janeiro, 2016.

ANP. Anuário Estatístico Brasileiro do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Rio de Janeiro, 2015.

AZEVEDO, José Sergio Gabrielli. O interesse por trás do ataque a Petrobras. *Le Monde Diplomatique Brasil*. São Paulo, 5 de março de 2015.

BAER, Werner. *A Economia Brasileira. Uma abordagem profunda da economia brasileira até 2008.* São Paulo: Nobel, 2009.

BARBOSA, Nelson; PEREIRA E SOUZA, José Antônio. A inflexão do Governo Lula: Política econômica, crescimento e distribuição de renda. *In:* SADAR, Emir; GARCIA, Marco Aurélio (Orgs). *Brasil entre o Passado e o Futuro.* São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo: Boitempo, 2010.

BERCOVICI, Gilberto. *Direito Econômico do Petróleo e dos Recursos Minerais.* São Paulo: Querier Latin, 2011.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento Econômico Brasileiro. O ciclo ideológico do desenvolvimento.* Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

BNDES. Perspectivas de Investimento. Nº 3, Biblioteca Digital, maio, 2014.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Do antigo ao novo desenvolvimentismo na América Latina. *In*: PRADO, Luiz Carlos (Org). *Ensaios em comemoração aos 80 anos de Maria da Conceição Tavares.* Rio de Janeiro: Contraponto/ Centro Celso Furtado, 2012.
,

_____From old to new developmentalism in Latin America. *In*: OCAMPO, José Antônio e Ross, Jaime orgs. Handbook of Latin American Economics.Oxford University Press, 2011.

_____.O Novo Desenvolvimentismo. Folha de São Paulo, 19/09/2004.

Brasil. Petróleo. Congresso Nacional, Câmara dos Deputados. Legislação I, 1956.

CAMPOS NETO, Carlos A.S.; POMPERMAYER, Fabiano M. (Org) *Ressurgimento da Indústria Naval no Brasil (2000-2013).* Brasília: IPEA, 2014.

CARDOSO, Fernando H.; FALETTO, Enzo. *Dependência e desenvolvimento na América Latina. Ensaio de interpretação sociológica*. 8ª edição revisada. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

CARNEIRO, Ricardo. *Desenvolvimento em crise –A economia brasileira no último quarto do Século XX.* São Paulo: Editora Unesp, 2002.

CASTRO, Antônio B; SOUZA, Francsico E.P. *A Economia Brasileira em Marcha Forçada.* São Paulo: Paz e Terra, 1985.

CHANG, Há-Joon. *Chutando a Escada. A estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica.* São Paulo: Editora Unesp, 2004.

_____ The East Asian development experience. *In*: CHANG, Ha-Joon (Org). *Rethinking development economics.* Athem Press, 2003.

CONTRERAS, Edelmira del Carmen A. *Os desbravadores. A Petrobras e a Construção do Brasil Industrial.* Rio de Janeiro: Relume Dumará, ANPOCS, 1994.

CORSI, Francisco L. *Estado novo: política externa e projeto nacional.* São Paulo: Editora Unesp, 2000.

COUTINHO, Felipe. Do petróleo ao valor excedente produzido por meio da Petrobras. Apresentação. Seminário Uma estratégia para o Brasil, um plano para a Petrobras. Aepet/UFRJ, Rio de Janeiro 08/09/2015.

ERBER, Fábio. Convenções de desenvolvimento no Brasil contemporâneo: um ensaio de economia política. *Textos para Discussão CEPAL – IPEA*, Brasília, 2010.

EVANS, Peter. *Embedded autonomy: states and industrial transformation.* Princeton University Press, 1995.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Nem ortodoxia, nem populismo: o segundo Governo Vargas e a Economia brasileira. *Tempo*. Vol. 14, Nº 28, 2009.

FURTADO, A. T.; MARZANI, B. S e PEREIRA, N. M. Política de compras da indústria do petróleo e gás natural e a capacitação dos fornecedores no Brasil: o mercado de equipamentos para o desenvolvimento de campos marítimos. Projeto CTPetro/ Tendência Tecnológicas, Rio de Janeiro, 2003.

FURTADO, Celso. *Ensaios sobre a Venezuela*: subdesenvolvimento com abundância de divisas. Rio de Janeiro: Contraponto/Centro Internacional Celso Furtado, 2008.

_____. *Brasil: a construção interrompida.* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

GERSCHENKRON, Alexander. *O atraso econômico em perspectiva histórica e outros ensaios.* Editora Contraponto/ Centro Celso Furtado, 2015.

GHIRARDI, André Garcez. Petrobras: as causas da crise, além da Lava Jato. Publicado em *OutrasPalavras*, 08/03/2016. Disponível em: http://outraspalavras.net/brasil/petrobras-as-causas-da-crise-alem-da-lava-jato/

GHIRARDI, André Garcez. Uma vitima da luta contra a corrupção? Publicado em *OutrasPalavras*, 19/03/2015. Disponível em: http://outraspalavras.net/brasil/uma-vitima-da-luta-contra-a-corrupcao/

HIRSCHMAN, A.O. *The Strategy of Economic Development.* New Haven, TC: Yale University Press, 1958.

JOHNSON, Chalmers. *MITI and the Japanese miracle: the growth of industrial policy, 1925-1975.* Standford University Press, 1982.

KEITH, Johnson. *Oil prices have hit a 10-year low. They are not going to stay there.* Foreign Policy, 06/01/ 2016.

KLARE, Michael. *Rising Powers, Shrinking Planet. The new Geopolitics of Energy.* New York: Holt Paperback, 2009.

KUPFER, D. Política industrial. *Econômica*. v. 5, n. 2, p. 91-108, 2003.

LESSA, Carlos. É uma maldição ser exportador de óleo cru e uma benção ser autossuficiente. *Valor Econômico,* 01 de julho de 2010.

_____. Infraestrutura e Logística no Brasil. *In*: CARDOSO, Jr. José Celso (Org). *Desafios ao Desenvolvimento Brasileiro*. Brasília: IPEA, 2009, Vol 1.

_____Pré-Sal e os maus brasileiros. *Valor Econômico.* 23 de setembro de 2009b.

LIMA, Paulo, C.R. A situação econômica, financeira e operacional da Petrobras. Estudo. Brasília, Consultoria Legislativa da Área XII Recursos Minerais, Hídricos e Energéticos, março, 2015.

_____Pré-Sal. *O novo marco legal e a capitalização da Petrobras.* Rio de Janeiro: Synergia, 2011

LOBATO, Monteiro. *O Escândalo de Petróleo e Ferro.* São Paulo: Editora Brasiliense, 1972.

MARCONI, Nelson; MAGACHO, Guilherme; ROCHA, Igor. Estrutura produtiva e a dinâmica econômica nos BRIC´s: uma análise Insumo-Produto. *Economia Ensaios*, V.29, 2014.

MORAIS, José Mauro. *Petróleo em Águas Profundas. Uma história tecnológica da Petrobras na exploração e produção offshore.* Brasília: IPEA, 2013.

NEGRI, João A. (Coord). *Poder de compra da Petrobras: impactos econômicos nos seus fornecedores.* Brasília: IPEA/Petrobras, 2011.

OLIVEIRA, Adilson. Brazil´s Petrobras: strategy and performance. *In:* VICTOR, David; HULTS, David; THURBER, Mark. Oil and Governance. State-owned enterprises and the World Energy Supply. New York: Cambridage University Press, 2012.

ONIP. Oportunidades e desafios da agenda de competitividade para construção de uma política industrial na área de petróleo: propostas para um novo ciclo de desenvolvimento industrial. Rio de Janeiro, 2010.

PAULO FILHO, Pedro. *Grande advogados, Grande Julgamentos.* São Paulo: AOB-SP, 1991.

PETROBRAS. Relatório da Administração e Demonstrações contábeis auditadas 2014. *Valor Econômico* de 8 de maio de 2015.

PwC. O conteúdo local nos empreendimentos de Petróleo & Gás natural. Sondagem. Setembro 2012.

RIESEN, Helmut. Export Orientation, Public Debt and Fiscal rigidities: the diferent performance in Brazil, Korea and Mexico. *Jornal of International Economic Integration* nº3 (1), 1988.

PIRES, Adriano. A insustentável leveza da Petrobras. 02 de março de 2016, Instituto Millenium.

SANT´ANNA, André Albuquerque. Indústria de petróleo e gás: desempenho recente e desafios futuros. *In*: BNDES. Perspectivas do investimento 2010-2013. Rio de Janeiro, março, 2010.

SAUER, I. Prefacio. *In*: LIMA, P. C. R. *Pré-Sal: o novo marco legal e a capitalização da Petrobras.* Rio de Janeiro: Synergia, 2011.

SAUER, Ildo; SEGER, Sônia. *Os multiplos significados da exploração do Pré-Sal para o futuro do Brasil.* Versus, abril 2011.

SERRA, José. Pré-Sal: verdades e mitos convenientes. Opinião - *Estado de São Paulo*. 01 de abril de 2016, São Paulo.

_____Crítica Política Econômica governo Lula II. Pronunciamento do senador José Serra na tribuna do senado. Brasília, 04/03/2015

SCHUTTE, Giorgio Romano. Energia e Desenvolvimento sustentável no Brasil. Trajetórias recentes e perspectivas. São Paulo: FES, 2014a.

_____ Brazil: 10 Years of a Workers´Party Government. *In:* WEBSTER, Edward; HURT, Karen. *A Lula moment for South Africa? Lessons from Brazil.* Johannesburg: The Chris Hani Institute, 2014b.

_____Panorama do Pré-Sal: Desafios e Oportunidades. *In*: FAVARETO, A.; MORALEZ, R. *Energia, Desenvolvimento e sustentabilidade.* Porto Alegre: Editora Zouk, 2014c.

_____*Elo Perdido. Estado, globalização e indústria petroquímica no Brasil.* São Paulo: Annablume, 2004.

SENADO FEDERAL. Relatório Comissão Parlamentar Misto de Inquérito Petrobras. Nº14, 1990 do Senador José Fogaça.

SILVA, Luiz Inácio Lula. Carta ao Povo Brasileiro. São Paulo, 22/06/2002.

SINAVAL. A indústria da construção naval e o desenvolvimento brasileiro. Rio de Janeiro, 2010.

TAVARES, Maria de Conceição. Ague e declínio do processo de substituição de importações no Brasil. *In*: BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org). *Cinquenta anos de pensamento na Cepal.* Rio de Janeiro: Record, 2000.

TÁVORA, Juarez. *Petróleo para o Brasil.* Rio de Janeiro: José Olympio, 1955.

TORDO, Silvana. National Oil Companies and Value Creation. World Bank, Working Paper nº 2018. Washington, 2011.

VAITSMAN, Maurício. *O Petróleo no Império e na República.* 2ª Edição revisada e atualizada. Engenho Novo (RJ): Editora Interciência, 2001.

VARGAS, Getúlio. *A política nacionalista de Petróleo no Brasil.* Editora Tempo Brasileiro, 1964.

VISCIDI, Lisa. Nationalization and its Discontents. *Foreign Affairs,* 03 de março de 2016.

WARSHAW, Christopher. The political economy of expropriation and privatization in the oil sector. *In:* VICTOR, David; HULTS, David; THURBER, Mark. *Oil and Governance. State-owned enterprises and the World Energy Supply.* New York: Cambridage University Press, 2012.

YERGIN, Daniel. *O Petróleo. Uma história mundial de conquistas, poder e dinheiro.* São Paulo: Paz e Terra, 2012.

ZERO, Marcelo. Por que retirar da Petrobras a condição de operadora única do Pré-Sal é ruim para o Brasil? Publicado no site *Brasil Debate*, 23/02/3016. Disponível em: http://brasildebate.com.br/por-que-o-projeto-que-retira-da-petrobras-a-condicao-de-operadora-unica-do-pre-sal-e-ruim-para-o-brasil/