



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS**

ARTHUR DE AQUINO

**REGIME DE PARTILHA NO PRÉ-SAL: ESTRATÉGIA
DESENVOLVIMENTISTA?**

**CAMPINAS
2017**

Arthur de Aquino

**REGIME DE PARTILHA NO PRÉ-SAL: ESTRATÉGIA
DESENVOLVIMENTISTA?**

Este exemplar corresponde à redação final da Tese defendida e aprovada pela Comissão Julgadora em 04/12/2017, como requisito para a obtenção do título de Doutor em Ciências Sociais.

This volume corresponds to the final writing of the doctoral thesis, defended and approved by the Judging Commission in December 4th, 2017, as requisite for obtaining the title of Doctor of Social Sciences.

Supervisor (a)/orientador (a): Profa. Dra. Arlete Moyses Rodrigues

ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO FINAL DA TESE DEFENDIDA PELO ALUNO ARTHUR DE AQUINO E ORIENTADA PELA PROFA.DRA. ARLETE MOYSES RODRIGUES.

Campinas
2017

Agência(s) de fomento e nº(s) de processo(s): CAPES

Ficha Catalográfica

Universidade Estadual de Campinas

Biblioteca do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas

Cecília Maria Jorge Nicolau – CRB 8/3387

Aq56r Aquino, Arthur de, 1982-
Regime de partilha no pré-sal : estratégia desenvolvimentista? / Arthur de Aquino. – Campinas, SP : [s.n.], 2017.

Orientador: Arlete Moyses Rodrigues.
Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Petróleo - Aspectos políticos. 2. Petróleo - Aspectos econômicos. 3. Ciência política. 4. Pré-sal. I. Rodrigues, Arlete Moyses, 1943-. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

Informações para biblioteca digital

Título em outro idioma: Production sharing agreements regime on pre-salt: developmentalist regime?

Palavras chave em inglês:

Petroleum – Political Aspects

Petroleum – Economic Aspects

Political Science

Pre-salt

Área de Concentração: Ciências Sociais

Titulação: Doutor em Ciências Sociais

Banca Examinadora:

Arlete Moyses Rodrigues [orientadora]

José Alexandre Athayde Hage

Paulo César Souza Manduca

Vera Alves Cepeda

Valeriano Mendes Ferreira Costa

Data de Defesa: 04-12-2017

Programa de Pós-Graduação: Ciências Sociais.



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS**

A comissão julgadora dos trabalhos de defesa de Tese de Doutorado, composta pelos professores(as) doutores(as) a seguir descritos, em sessão pública realizada em 4 de dezembro, do ano de 2017, na cidade de Campinas, estado de São Paulo, Brasil:

Profa. Dra. Arlete Moyses Rodrigues (Unicamp)

Prof.Dr. Valeriano Mendes Ferreira da Costa (Unicamp)

Prof. Dr. José Alexandre Athayde Hage (UNIFESP)

Prof. Dr. Paulo César Souza Manduca (Unicamp)

Profa.Dra. Vera Alves Cepeda (UFSCar)

A ata da defesa, assinada pelos membros titulares, é constante de prontuário do processo de vida acadêmica do aluno.

Dedico aos meus pais

A Lidiane,

Com quem sou feliz por dividir uma vida

Resumo

O tema desta Tese de Doutorado compreende uma análise da política de petróleo no Brasil, com vistas ao regime de partilha no pré-sal. A questão orientadora da pesquisa consistiu de indagar se a escolha por esse regime regulatório integra uma estratégia desenvolvimentista mais abrangente. Com a finalidade de responder a esta questão foram investigados os nexos entre a atual política de petróleo em questão e os respectivos conjuntos ideacionais formadores do paradigma desenvolvimentista atual: o novo-desenvolvimentismo e o social-desenvolvimentismo. Dessa forma, se estabeleceram quatro objetivos principais. O primeiro deles, em investigar o regime de partilha de produção – o considerando um regime contratual entre governo e empresa/consórcio – no conjunto do regime regulatório brasileiro. Tal abordagem consistiu em situar o regime de partilha tanto no momento atual – em que coexiste com o regime de concessão e a cessão onerosa – quanto na trajetória da regulação petrolífera no Brasil – na qual consistiu na quarta etapa, cujo marco inicial abre-se a partir da lei 12.351 de 2010. O terceiro objetivo consistiu em compreender e interpretar – à luz das preocupações da pesquisa – tanto o social-desenvolvimentismo quanto o novo-desenvolvimentismo. Por fim, o quarto e último objetivo consistiu em verificar os nexos entre as ideias desenvolvimentistas em tela e o regime de partilha enquanto formulação de política pública. Tal exercício atravessa temas e dilemas importantes ao estudo mais geral da atividade petrolífera, tais como a questão cambial, a transferência tecnológica, a propriedade do minério e do subsolo, a ‘doença holandesa’, e a maldição do óleo (*oil curse*).

Palavras-Chave: Petróleo & Gás; Pensamento Social Brasileiro; Contratos de Partilha de Produção; Regimes Contratuais.

Abstract

The issue of this PhD Thesis concerns a Brazilian oil politics analysis observing the pre-salt production sharing agreements. The guiding question of research consisted ask for if the choice by this regulation regime it's part of a developmentalist strategy which encompasses it. In order to answer this question, we investigated the links between the current oil policy in question and the respective ideational groups that form the current development paradigm: the new-developmentalism and social-developmentalism. In this way, five main objectives were established. The first one was to investigate the production sharing regime - considering a contractual regime between government and company / consortium - within the Brazilian regulatory regime as a whole. This approach consisted in situating the regime of production sharing agreements both in the current moment – in which it coexists with the concession regime and the onerous assignment – and in the trajectory of the oil regulation in Brazil – in which it consisted of the fourth stage, the initial framework of which starts with Federal Law 12.351 of 2010. The third objective was to understand and interpret – under the watch of research concerns – both social-developmentalism and new-developmentalism. Finally, the fourth and final objective consisted in verifying the links between the developmental ideas before highlighted and the production sharing agreements regime as a public policy formulation. This exercise goes through important issues and dilemmas to the more general study of oil activity, such as the exchange rate issue, technology transfer, mineral and subsoil ownership, the Dutch disease, and the oil curse.

Keywords: Oil & Gas; Brazilian Social Thought; Production Sharing Agreements; Agreements Regimes.

Lista de Siglas e Abreviações

ANP – Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural, e Biocombustíveis.

API – American Petroleum Institute.

BCB – Banco Central do Brasil

BIRD – Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento.

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

Braspetro – Petrobrás Internacional S.A.

CEDPEN – Centro de Estudos e Defesa do Petróleo e da Economia Nacional.

CMBEU – Comissão Mista Brasil-Estados Unidos

CNP – Conselho Nacional do Petróleo

CNPE – Conselho Nacional de Política Energética

DNPM – Departamento Nacional de Produção Mineral

ENI – Ente Nazionale Idrocarburi.

EXIMBANK – Export and Import Bank

ESG – Escola Superior de Guerra

FRONAPE – Frota Nacional de Petroleiros (Navios)

FFIE – Fundo Fiscal de Investimento e Estabilização.

FOC – Foreign Oil Company [ver IOC]

FSB – Fundo Soberano do Brasil

Interbrás – Petrobrás Comércio Internacional

IOC – International Oil Company

OPEP – Organização dos Países Exportadores de Petróleo

PAI – Petrobrás América S.A.

Petrobrás – Petróleo Brasileiro S.A.

Petrofértil – Petrobrás Fertilizantes S.A.

Petroquisa – Petrobrás Química S.A.

Petromisa – Petrobrás Mineração S.A.

PPSA – Pré-Sal Petróleo S.A.

PSD – Partido Social Democrático

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PSP – Partido Social Progressista

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

SGMB – Serviço Geológico e Mineralógico do Brasil

UDN – União Democrática Nacional

Índice de Quadros

Quadro 1 – Braspetro: Atividade no Exterior e Associações com outras Empresas de Petróleo no Mundo	66
Quadro 2 – Divisão Federativa dos <i>royalties</i> no regime de concessão, em parcelas de <i>royalty</i> que representem até 5% da produção.	83
Quadro 3 – Divisão Federativa dos <i>royalties</i> no regime de concessão, em parcelas de <i>royalty</i> que representem mais de 5% da produção.	83
Quadro 4 – Divisão Federativa dos <i>royalties</i> no regime de partilha.	93
Quadro 5 – 1º Rodada do Pré-Sal no Regime de Partilha: Resultado Consolidado por Bloco.	95
Quadro 6 – 2º Rodada do Pré-Sal no Regime de Partilha: Resultados Consolidados por Bloco.	96
Quadro 7 – 3º Rodada do Pré-Sal no Regime de Partilha: Resultados Consolidados por bloco.	97

Índice de Tabelas

Tabela 1 – Evolução da Composição Acionária da Petrobrás (2009-2010)	99
Tabela 2 - Filipinas: <i>Government Take</i> e <i>Company Take</i> para contratos de serviços com taxas variáveis.	126
Tabela 3 - <i>Government Take</i> e <i>Company Take</i> sob contrato de serviço com taxa fixa (\$/Barril)	143

Índice de Gráficos

Gráfico 1 - Média do <i>Government Take</i> entre 2009-2014 em países selecionados.	130
Gráfico 2 - Balanço petrolífero brasileiro (1970 - ...)	155
Gráfico 3 – Brasil :Evolução dos Coeficientes Exportado e Importado (2003-2013)	294

Índice de Figuras

Figura 1 – Polígono do Pré-Sal	18
Figura 2 – Distribuição do <i>Profit Sharing</i> Dentro de um Regime de Partilha	136

Sumário

Introdução	16
Capítulo 1 – História dos Regimes de Petróleo no Brasil	23
1. Fase preliminar às etapas da regulação petrolífera: petróleo sob legislação mineral não-específica	24
2. Etapa da propriedade privativa estatal do petróleo (1934-1953)	27
2.1. O código de minas e a experiência de um nacionalismo não-estatista	27
2.1.1. A instalação do Conselho Nacional do Petróleo	32
2.1.2. O Estatuto do Petróleo	34
2.1.3. Debates no Clube Militar: as conferências de Juarez Távora e Horta Barbosa	38
2.1.4. A Campanha do Petróleo	41
2.1.5. Votação do Estatuto do Petróleo – nacionalistas e cosmopolitistas em luta pela hegemonia	43
3. Etapa do Monopólio Estatal do Petróleo (1953-1997)	45
3.1. O Nascimento da Petrobrás (1954)	49
3.2. Petrobrás – Fase de Afirmação (1954-1956)	52
3.3. Petrobrás – Fase de Expansão (1956-1964)	54
3.4. Petrobrás – Fase de Internacionalização e Contratos de Risco (1964-1985)	57
3.4.1. Golpe Civil-Militar de 1964 e Reforma Administrativa na Petrobrás	58
3.4.2. Experiência dos Contratos de Risco	60
3.4.3. A Internacionalização da Petrobrás – a organização da Braspetro	65
3.4.4. A Experiência da Interbrás	69
3.4.5. Expansão do Grupo Petrobrás – Petrominas, Petroquisa e Petrofértil.	70
3.5. Petrobrás e a Abertura Econômica (1990-1997)	72
3.6. Internacionalização da Petrobrás e a Abertura: a Braspetro nos anos 1990.	75
4. Etapa do Regime de Concessão como regime único (1998-2010)	77
4.1. Controvérsia sobre a legalidade e constitucionalidade do regime de concessão	78
4.2. Aspectos tributário e fiscal do regime de partilha – a obtenção da parte do governo na produção	80
4.3. O Conselho Nacional de Política Energética - CNPE	85
4.4. A Agência Nacional do Petróleo, Gás e Biocombustíveis- ANP	86
4.5. A inserção internacional da Petrobrás e sua consolidação no regime de concessão enquanto empresa pública.	89

5. Etapa da Presença do Regime de Partilha no Pré-Sal e Áreas Estratégicas. (2010-...)	91
5.1. Características principais do regime de partilha e sua inclusão no regime regulatório brasileiro.	91
5.2. Fundo Soberano, BNDES, e capitalização da Petrobrás.	98
5.3. Do Contrato de Cessão Onerosa entre União e Petrobrás	106
5.4. Regime de partilha e pendularidade histórica: considerações sobre a lei 13.365/2016	109
Capítulo 2 – Marcos Regulatórios e Regimes Contratuais	111
1. Regimes contratuais e o modelo adotado para o setor de petróleo e gás no pré-sal	111
1.1. Regime de petróleo, desenvolvimento econômico, e o problema da renda.	117
1.1.1. Uma abordagem sobre renda mineral em Ricardo	117
1.1.2. Problemas de economias com plataformas de exportação em petróleo – a ‘doença holandesa’ e a maldição dos recursos.	122
1.1.3. Renda Petrolífera e Regime Democrático	124
1.1.4. <i>Government Take</i> : tensões e alternativas no estabelecimento da parte do governo na produção.	126
1.2. Os Regimes Contratuais.	133
1.2.1. O regime de concessão	133
1.2.2. O regime de partilha de produção	135
1.2.3. A forma <i>joint-venture</i>	139
1.2.4. Contrato de serviço: puro e com risco	141
2. A política de Petróleo no Brasil desde a abertura do setor até o anúncio da 14 ^o Rodada.	145
2.1. Sobre a lei 9.478 e a forma dos contratos.	145
2.2. Considerações sobre o quadro empresarial constante no decorrer dos processos de licitação de blocos exploratórios (1999-2017)	157
3. Análise do contrato de partilha de produção no pré-sal	166
Capítulo 3 – Estado e Política de Petróleo	171
1. Estado numa abordagem relacional	173
2. Política energética e regulação econômica	183
3. Regulação econômica: a experiência americana e suas interpretações.	185
4. A experiência brasileira de regulação econômica e a abertura do setor petróleo	189
5. Nacionalismo e Petróleo	193
5.1. Nacionalismo e Questão Nacional	194
5.1.1. Nacionalismo – a via central	194
5.1.2. Nacionalismo – a via periférica	205
5.2. As experiências brasileira e latino-americana de nacionalização do petróleo.	208
5.2.1. América Latina – nacionalismo, desenvolvimento e controle do petróleo.	208
5.2.2. Brasil – construção nacional, desenvolvimento	212

econômico e questão energética.	
5.2.3. O nacionalismo e o pensamento isebiano	213
5.2.4. Nacionalismo e petróleo em Helio Jaguaribe	230
Capítulo 4 – O regime de partilha entre ideias e políticas.	236
1. Ideias políticas e políticas públicas	236
2. Pensamento novo-desenvolvimentista: desenvolvimento econômico como tarefa conjunta do Estado e do mercado.	241
2.1. Definição das linhas gerais da corrente novo-desenvolvimentista: propósitos, ideias e antecedentes.	241
2.2. <i>Macroeconomia Desenvolvimentista</i> – ideias econômicas e linhas gerais de um projeto de desenvolvimento.	246
2.2.1. A apreciação cambial e a doença holandesa como diagnóstico da condição congênita das economias periféricas, e os modos de tratamento desses problemas.	254
2.2.2. Estratégias de crescimento econômico e aumento da renda nacional.	264
2.3. O Regime de Partilha de produção no Brasil na abordagem novo-desenvolvimentista.	273
3. A corrente social desenvolvimentista e a proposta de um desenvolvimento com inclusão social	285
4. Argumentos pela abertura do setor petróleo no Brasil e a preferência por um regime de concessão unificado.	304
Considerações Finais	313
Referências Bibliográficas	320

Introdução

A presente pesquisa foi desenvolvida no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, no Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Unicamp, sob a orientação da Profa. Dra. Arlete Moyses Rodrigues. Objeto da pesquisa constituiu-se no estudo do Regime de Partilha estabelecido pela lei 12.351/10, tal regime regulatório disciplina os contratos de exploração e produção na província geológica do pré-sal. A questão orientadora consiste em desvelar os nexos e conexões com o paradigma desenvolvimentista atual, *aonde e se houverem*.

O modelo contratual escolhido para celebrar os contratos entre governo e empresas petrolíferas na província geológica do pré-sal é tema de grande controvérsia no debate público. Isso porque a escolha por um regime contratual é candente à defesa e à própria definição do que seja o “interesse nacional” em torno desse recurso mineral, haja visto que disciplina dois aspectos importantes dessa atividade: (I) a questão da propriedade do subsolo e consequente titularidade do minério; (II) a parte do governo na atividade, auferida através de instrumentos tributários em geral e de participações governamentais estipuladas em específico no regime de petróleo vigente. A escolha desse regime é tomada de decisão política por excelência, ainda que se leve em conta questões de âmbito técnico ponderadas nesse tipo de decisão.

A previsão de contratos a serem celebrados entre governo e empresa pressupõe certa abertura do regime petrolífero, mesmo nos casos em que há monopólio. No Brasil o contexto de abertura significou não apenas alteração de um regime de petróleo como mesmo alteração de uma política de Estado e da hegemonia política. Mesmo o monopólio estatal do petróleo, vigente entre 1953-1997, foi resultado de intensa luta pela hegemonia, a começar pela célebre Campanha do Petróleo de 1948-1953.

O período de duração do monopólio coincidiu com o apogeu e declínio do ciclo desenvolvimentista. O ocaso do monopólio estatal coincide com a abertura neoliberal dos anos 1990. Uma vez que o nacionalismo – econômico,

mas também o político – é irmanado com o desenvolvimentismo conectado ao monopólio petrolífero, logo a simbologia e o discurso patriótico não são fatores a se desprezar na análise do período. É possível creditar em parte a essa simbologia a própria manutenção da Petrobrás como empresa estatal – ainda que na forma de sociedade de economia mista – frente ao avanço neoliberal dos anos 1990.

A Emenda Constitucional nº9 de 1995 flexibilizou o monopólio estatal ao emendar o artigo 177 da Carta; ainda que os incisos de I a IV, que versam sobre o monopólio no setor, não tivessem sofrido alteração. A Emenda acresceu no parágrafo 1º que “A União poderá contratar com empresas estatais ou privadas a realização das atividades previstas nos incisos I a IV deste artigo observadas as condições estabelecidas em lei”. Como não havia lei que regulamentasse o disposto na Emenda, foi promulgada em 1997 a lei federal 9.478, que revogou a lei 2.004/1953 em integral teor, e inaugurou o regime de concessão. Essa lei ficaria conhecida posteriormente como “Lei do Petróleo”.

No Brasil, o regime de concessão pode ser identificado automaticamente com uma diretriz de governo orientada a políticas de abertura e neoliberais. O anúncio da descoberta do petróleo na camada pré-sal, em novembro de 2007 deflagrou crise de hegemonia dentro do regime de concessão então vigente. O volume recuperável de petróleo seria muito grande para manter um regime de petróleo que transfere automaticamente a titularidade do recurso mineral no ponto de medição. Em termos do potencial da província geológica do pré-sal:

A descoberta da província petrolífera do pré-sal, localizada na plataforma continental brasileira, pode representar a agregação de reservas superiores a 90 bilhões de barris de petróleo, volume muito maior que as atuais reservas nacionais, cerca de 16 bilhões de barris.

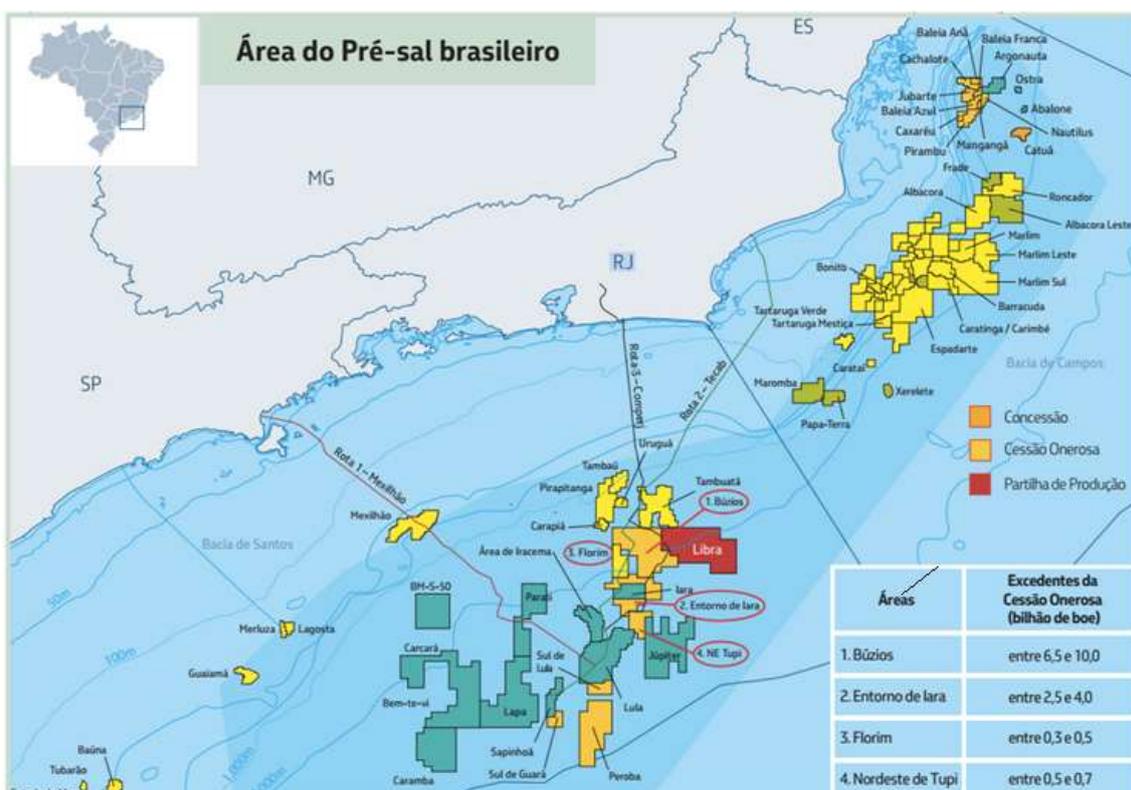
Tal província pode colocar o Brasil entre os países detentores de maiores reservas do mundo. De acordo com a *BP Statistical Review of World Energy* (2010), as reservas provadas de petróleo no final do ano de 2009, incluindo as areias betuminosas eram de 1,476 trilhão de barris.

Os países com maiores reservas provadas de petróleo no final de 2009 eram Arábia Saudita (264,6 bilhões de barris), Venezuela (172,3 bilhões de barris), Irã (137,3 bilhões de barris), Iraque (115,0 bilhões de barris) e Kuwait

(101,5 bilhões de barris). Com a exploração da província do Pré-Sal, o Brasil pode atingir reservas da mesma ordem de grandeza dos dois últimos. (LIMA: 2011, p.1)

A região denominada por *Polígono do Pré-Sal* é denominada a partir de coordenadas latitudinais/longitudinais constantes do Anexo da lei 12.351/10 o qual mapeia essa área, em linhas gerais, conforme figura abaixo:

Figura 1
Polígono do Pré-Sal



Fonte: Petrobrás¹

Dessa forma, a questão orientadora da pesquisa consiste na indagação se o regime de partilha de produção se trata de *estratégia desenvolvimentista*. Por “desenvolvimentismo” vamos entender aqui um conjunto de ideias orientadas ao desenvolvimento econômico e social, tendo por traço característico a defesa de um pretensão interesse nacional – e, por extensão, da afirmação da ideia de nação.

1

Em concordância com a Resolução CNPE N°1, de 24/06/2014.

A questão orientadora nos conduz automaticamente para a indagação se a lei 12.351/10 indica *certo retorno ao nacionalismo econômico 'ipsis litteris'*, e não apenas no mero sentido metafórico. Ora, o paralelo corrente aqui será entre a etapa histórica do uso exclusivo do monopólio exercido pela Petrobrás e o nacional-desenvolvimentismo, de um lado; e entre o regime de partilha de produção e os neodesenvolvimentismos, do outro. Para se chegar a essa comparação com propriedade e precisão é necessário acompanhar a trajetória da regulação e da legislação do setor petróleo no Brasil-República.

A trajetória da regulação petrolífera no Brasil é uma história contínua e de longa duração, ainda que feita de etapas cada qual compostas de suas próprias dificuldades, dilemas, conflitos e disputas da qual a presença da figura do contrato de partilha de produção no pré-sal é mais uma etapa do movimento dessa história. Como pretendemos aqui demonstrar, *essa trajetória é de natureza pendular*, oscilando ora entre nacionalismo, ora entre cosmopolitismo.

Na pesquisa, essa trajetória foi recuperada com rigor. O propósito de ter realizado esse trabalho está em identificar traços constitutivos do pretense nacionalismo econômico que estaria reemergindo, motivado pela descoberta do pré-sal. Ora, o ciclo desenvolvimentista não foi apenas caracterizado pelas interpretações econômicas e elaboração de planos e instrumentos econômicos – tributários, cambiais e infra-estruturais – orientados à industrialização planejada e acelerada. O desenvolvimentismo trouxe consigo uma pretensa defesa do interesse nacional, e enquanto tal uma afirmação da nação e de sua simbologia, de modo que a própria Petrobrás simboliza um dado ideal nacionalista-desenvolvimentista remanescente de bloco histórico anterior. Essa constatação não é pouca se considerarmos que a emergência dessas ideias é capaz de criar hegemonia no sentido gramsciano do termo, e enquanto tal estruturar toda uma organização social e política a partir dela e em dimensões nacionais.

É conhecido o nexos entre o pensamento desenvolvimentista e o monopólio que a Petrobrás exerceu no Brasil a partir de 1954. Aqui citaremos, em particular, o pensamento produzido no âmbito do Instituto Superior de Estudos Brasileiros – ISEB – ao que toca mais especificadamente a obra de

Hélio Jaguaribe de Mattos. Todavia permanece a questão: se o desenvolvimentismo (ou o nacional-desenvolvimentismo) enquanto conjunto ideacional possuiu forte conexão com a política de petróleo do período, que foi o monopólio, então haverá no desenvolvimentismo atual, em uma das duas faces principais, paralelo com o regime de partilha?

Para responder a essa pergunta são elencadas duas correntes do que se pode chamar o neodesenvolvimentismo: o social-desenvolvimentismo, organizado principalmente em torno do Instituto de Economia da Unicamp; e o novo-desenvolvimentismo, cujo principal intelectual é o professor emérito da FGV e ex-ministro da administração pública e reforma do Estado Luis Carlos Bresser-Pereira. Assim como o monopólio petrolífero no Brasil necessitou de um conjunto ideacional que o justificasse de uma vez tanto de forma sistemática e coerente, somado com um projeto político de desenvolvimento subsequente, também o regime de partilha – caso se pretenda efetivo – necessitará de conjunto ideacional correspondente.

A verificação do nexos entre pelo menos um desses dois neodesenvolvimentismos foi efetuada a partir de revisão bibliográfica. Entretanto, o simples posicionamento não basta. Foi necessário também verificar o quão coerente, dentro da própria corrente teórico-política, tal posicionamento apresenta. Assim, foi necessário entender e compreender tanto o social-desenvolvimentismo quanto o novo-desenvolvimentismo para realizar essa verificação.

Para se atingir tais objetivos, foi composto o seguinte plano da obra:

No capítulo 1, denominado “História dos Regimes de Petróleo no Brasil”, foi recuperada a trajetória da regulação e da legislação do setor petróleo no Brasil. Foram elencados os regimes de petróleo aqui praticados, e discutidos em suas características, avanços, propostas, dificuldades, e limitações internas. A intenção principal desse capítulo é verificar o paralelismo entre ideias e políticas de petróleo no caso brasileiro, verificando ainda aquele movimento pendular acima mencionado.

No capítulo 2, intitulado “Marcos Regulatórios e Regimes Contratuais”, são discutidos os tipos contratuais existentes no setor petróleo, sua natureza e

funcionamento, para então compreender, a partir de parâmetros estabelecidos, as motivações mais imediatas pela escolha do regime de partilha de produção. Por último, é analisada a política de petróleo no Brasil anterior ao pré-sal e que o envolve.

O capítulo 3, “Estado e Política de Petróleo” trata de uma recuperação na literatura especializada sobre Estado, nacionalismo, e petróleo numa perspectiva política. Ao que toca o Estado, será desenvolvida uma abordagem *relacional* sobre o tema, o que consideramos ser a abordagem mais conveniente quando se trata de um tratamento dentro do campo das Ciências Sociais. Essa perspectiva considera os atores sociais envolvidos em relações de cooperação, disputa, conflito, e consenso, e as formas como essas relações se organizam e se modificam. Nessa perspectiva é que serão abordadas as teorias da regulação, as quais nos servirão de base para o exame da regulação petrolífera no Brasil.

A esse aspecto, o caso periférico é singular porque a escolha pelo regime contratual (e, por conseguinte, o conjunto do regime de petróleo) terá relação indissociável com a questão nacional em torno da propriedade do minério em destaque, assim como o controle sobre as rendas provenientes de sua atividade econômica. Dessa forma, é inevitável abordar o tema do nacionalismo; de modo que, ainda no Capítulo 3, se investigará a via central e a via periférica do nacionalismo, assim como sua repercussão na América Latina e no Brasil em geral, e no campo da energia em particular. O capítulo termina com uma abordagem mais detida sobre o caso brasileiro e a formação intelectual do nacionalismo econômico no Brasil.

No capítulo 4, “O Regime de Partilha entre Ideias e Políticas”, a perspectiva histórico-política com a qual o Estado vinha sendo compreendido no capítulo anterior então se aprofunda e se encontra com o objeto de estudo dessa tese. Com fins a se perceber a importância dos espaços de decisão dentro do Estado, assim como a dinâmica da circulação das elites, da classe dominante, e das forças e lideranças político-intelectuais dentro desses espaços. A política energética será aqui interpretada como uma política pública, e também nesse capítulo haverá uma explicação conceitual sobre o

tema. Estabelecer o nexo entre a ação dos intelectuais, assim como o pensamento social por trás do processo de decisão política, com as políticas públicas será fundamental para entender o papel do Estado frente à política energética. Munidos dessa convicção, adentramos tanto aos neodesenvolvimentismos quanto ao campo dito 'neoclássico' para verificar os nexos entre conjunto ideacional e escolha por um regime de petróleo específico. Por último, nas Considerações Finais a questão posta desde o início é sumarizada e respondida.

Capítulo 1

História dos Regimes de Petróleo no Brasil²

O regime de partilha no pré-sal é uma etapa da história da regulamentação da atividade petrolífera no Brasil. O aspecto a ser destacado nessa história é que ela é atravessada por um movimento pendular na política entre o pólo nacionalista-estatista e a sua antípoda cosmopolitista-privatista; ou ainda, desenvolvimentista *versus* liberal. Esse pêndulo político irá assumir diferentes formas, mas operando sempre em lógica similar, senão idêntica, ao que toca o papel do Estado e a hegemonia política de classe que definirá esse papel.

É uma trajetória de natureza pendular. Ela se inicia em seu pólo liberal e privatista: a regulação através de licenças e permissões. Com a construção do nacionalismo e a própria emergência de um desenvolvimentismo, marcado por intensa luta pela hegemonia, o pêndulo se movimentará completamente para o lado oposto: serão 45 anos de monopólio estatal puro do petróleo, com uma rápida interrupção para o regime de serviço com cláusula de risco. Com a abertura econômica da década de 1990 o monopólio dará lugar para um regime de concessão.

A ascensão do regime de partilha consiste num dos movimentos do pêndulo, para o retorno da presença do estado e a volta de um projeto nacional de desenvolvimento. Para se apoiar essa ideia nos referenciaremos na tese da 'longa duração' em Braudel. Uma passagem do pensamento do célebre historiador francês é útil, e será citada aqui:

2 Versão ampliada e modificada do meu artigo publicado na Revista de Economia Política e História Econômica, em 2016, intitulado *Etapas da Regulação Petrolífera no Brasil*. (AQUINO: 2016)

Por um paradoxo apenas aparente, a dificuldade reside em descobrir a longa duração num terreno onde a investigação histórica acaba de obter êxitos inegáveis: o económico. Ciclos, interciclos e crises estruturais encobrem aqui as regularidades e as permanências de sistemas ou, como também foi dito, de civilizações económicas, isto é, de velhos hábitos de pensar e agir, de marcos resistentes e tenazes por vezes contra toda a lógica. (BRAUDEL: 1972, p.24)

É muito feliz o destaque que Braudel dá para “hábitos de pensar e agir” dentro de uma história económica; principalmente por observar “marcos resistentes e tenazes por vezes contra toda a lógica” porque o autor chama a atenção para a importância da história das ideias e sua relação com a ação social e política; marcos que resistem a lógica também são presentes, como será destacado no capítulo 2, tanto na ideologia quanto na utopia. Não apenas para conservar a relação de forças, mas também para transformar a sociedade, é necessário deformar a imagem que fazemos dela.

1. Fase preliminar às etapas da regulação petrolífera: petróleo sob legislação mineral não-específica.

Ao se falar em regulação petrolífera, duas dimensões devem ser observadas: a regulação da atividade mineradora, e a da atividade energética.

A regulação da atividade mineradora no Brasil, a primeira que consta de documentos históricos, consta das Ordenações Filipinas, ainda no período colonial³. Nesse momento, é evidente a separação entre propriedade da superfície e do subsolo: as minas pertenciam à coroa portuguesa, e cuja exploração estava condicionada tanto uma autorização na forma de uma carta de franquia (“lavra”), quanto o pagamento do quinto – representando 25% da produção aurífera, principalmente. (BERCOVICI: 2011, p.56)

Ainda que a Constituição do Império do Brasil, de 25 de março de 1824, não fizesse menção explícita à propriedade do subsolo, esta continuou como propriedade estatal, e sua exploração permitida mediante concessão da

3 Para fins metodológicos, vamos considerar genericamente o ‘período’ aberto por essa legislação, e que irá até 1930, como uma pré-etapa da regulação petrolífera no Brasil – a da regulamentação não-específica do petróleo.

autoridade imperial. Em duas ocasiões houveram concessão para a exploração de “óleos iluminantes”, o que a literatura histórica aponta como, provavelmente, hidrocarboneto líquido misturado à água sulfurosa, oriundo de rocha betuminosa. As duas concessões aconteceram em 2 de outubro de 1858, pelos decretos 2.266 e 2.267, lavrados pelo Marquês de Olinda. Nesse regime, a primeira concessão para a exploração de petróleo se deu pelo decreto 3.352-A, em 30 de novembro de 1864, à Thomas Denny Sargent, em documento lavrado por José Liberato Barroso. Tal documento autorizava o concessionário à exploração de petróleo, turfa, e coque nas comarcas de Camamu e Ilhéus, na Bahia. (MOURA & CARNEIRO: 1976, pp.46-50)

Essa modalidade de concessão sofrerá uma alteração significativa na ocasião da proclamação da república. A Constituição republicana de 1891 insere um elemento novo na história da regulação mineral: o artigo 72, da declaração dos direitos, que assegura a propriedade extensiva do subsolo ao proprietário da superfície.

Art. 72 – A Constituição assegura a brasileiros e estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

§ 17. O direito de propriedade mantém-se em toda a sua plenitude, salvo a desapropriação por necessidade, ou utilidade pública, mediante indenização prévia

- a) As minas pertencem ao proprietário do solo, salvo as limitações estabelecidas por lei, a bem da exploração das mesmas;
- b) As minas e jazidas minerais necessárias à segurança e defesa nacionais e as terras onde existirem não podem ser transferidas a estrangeiros.

Tal regime caracterizava o que ficou conhecido na literatura especializada como ‘regime de acessão’, aquele em que o proprietário da superfície também o é do subsolo por extensão. Bercovici (2011, pp.70-71) nos informa de que o regime de acessão para o setor mineral em geral não era o predominante nos países centrais, no século XIX e começo do XX. Na França mesmo, legislação de 1810 já distinguira a propriedade do solo da propriedade do subsolo.

Diferentemente do que ocorreria na república, no império o setor de petróleo não era uma questão de estado, por uma série de motivos que não

nos aprofundaremos aqui. Em verdade, a questão do petróleo seria construída no Brasil em par com a articulação política da classe capitalista industrial do país, em sua campanha por afirmação enquanto questão nacional, assim como o seria, no plano econômico, a própria industrialização da economia brasileira. Ora, tal processo não se desencadeia antes da Primeira República, ainda que pudéssemos contar no Brasil com uma Sociedade Auxiliadora da Indústria desde 1824, e ainda que observada a ação política industrialista de Serzedelo Correa, já no fim do século XIX. No Brasil, foi no quadro econômico colonial e imperial que a atividade mineral em geral – e a petrolífera inclusa, e quando (ou “se”) ocorreu – consistiu de empreendimento privado.

Esse foi certamente o caso do empreendimento de Eugênio Ferreira de Camargo, que custeou, com recursos próprios, equipamento e vinda de técnicos para a pesquisa e prospecção de petróleo em sua fazenda no município de Bofete/SP, em 1897. Destarte o esforço dispendido, o empreendimento malogrou, seja em vista da parcela pouco recuperável de óleo, seja em vista da insuficiência de recursos que tal campanha acabaria por exigir (CARNEIRO & MOURA: 1976, p.95).

Diferentemente da realidade imperial, na república a exploração, pesquisa e prospecção (quando houvesse descoberta) eram realizadas com apoio e/ou com sonda e equipamentos fornecidos pelo estado. Tal apoio começou a ser organizado a partir do Serviço Geológico e Mineralógico do Brasil⁴ (SGMB), órgão federal criado por decreto presidencial em 1907, e cuja missão seria a investigação da geologia do país e seu potencial. (BERCOVICI: 2011, p.78) Embora naquele momento fosse o ferro, e não o petróleo especialmente, o alvo das preocupações oficiais com a política mineira, a abertura do Serviço Geológico é um divisor de águas, uma vez que mostra a entrada ativa do estado no setor mineral, e a inclusão da preocupação do sucesso desse setor enquanto política de estado.

No campo do petróleo, seria em 1912 que o Brasil receberia a primeira empresa a atuar no setor, a Standard Oil, de John Rockefeller, instalada no país com o nome de *Standard Oil of Brazil*, e autorizada por ato presidencial

4

Ou simplesmente “Serviço Geológico”.

em 15 de janeiro de 1912. Em 1913 chegariam a Texaco e a Shell, essa última através da sua subsidiária *Anglo-Mexican Oil Company*. (FERREIRA: 1999, p.29)

No quadro geral da Primeira República, o petróleo em si não era uma questão de estado, mas sim o ferro. Esse quadro sofrerá profunda, ainda que paulatina, alteração a partir de 1930, com o colapso da República Velha frente aos acontecimentos daquele ano que levaram Getúlio Vargas ao poder, e com ele um período marcadamente nacionalista e de transformação. Com a industrialização em evidência na agenda política, assim como a própria questão nacional, serão criadas condições para o estabelecimento da primeira etapa da regulação petrolífera no Brasil.

Para a análise da história da regulação petrolífera no Brasil, o período será dividido em quatro etapas, além da pré-etapa descrita acima. A primeira etapa compreende o período que vai de 1934, com o Código de Minas e de Águas, até 1953, com a lei federal 2.004, e será denominada aqui de etapa da propriedade privativa estatal do petróleo. A segunda etapa consistirá no monopólio estatal do petróleo exercido pela Petrobrás (1953-1998). A terceira etapa consiste na consolidação do regime de concessão, a partir da lei federal 9.479/97, que revogou a lei 2.004 em integral teor, e instalou o regime que é o vigente dentro Brasil, a exceção do pré-sal e áreas estratégicas. E a quarta e última etapa, que é a que vivemos atualmente, que é a presença do regime de partilha de produção, disciplinada nos termos da lei 12.351/10, e nos casos em que a lei estipula.

2. Etapa da Propriedade Privativa Estatal do Petróleo (1934-1953)

2.1.O código de minas e a experiência de um nacionalismo não estatista

Esse período entra com a denominação de “propriedade privativa” do petróleo por parte do Estado por se caracterizar pela presença do capital privado na exploração. A situação em voga nesse momento é que o petróleo, bem da união, pode ser transferido a terceiros, mediante licenças de atividade de exploração e produção.

Ainda assim, o regime regulatório constituído não desfrutou de consenso entre os principais atores políticos presentes nos governos Vargas (1930-1945) e Dutra (1946-1950). O que se verá no decorrer do período será a formação de forças sociais e atores políticos em disputa pela hegemonia, processo no qual haverá uma transição paulatina e conflituosa para um nacionalismo de preponderante papel do Estado.

Aqui a marcação importante será o código de minas e de águas de 1934, outorgado através do decreto 26.642 de 10/07/1934, assim como no artigo 118 da Constituição de 1934. Nesse momento a posse do subsolo foi desconectada da propriedade da superfície, de modo que passaria a ser bem exclusivo da União, cuja exploração estava condicionada à concessão federal. Também a legislação relativa ao setor mineral passou a ser exercida pela União, embora permitisse legislação estadual complementar. (BERCOVICI: 2011, p.94) Entre os códigos de 1934 e 1938, pouca coisa mudaria, a exceção do acento mais realçado nos contornos nacionalistas do código. (COHN: 1968, p.17)

O Código de Águas, de acordo com Silva (2007, p.89), pode ser sintetizado nos seguintes pontos:

- a) A nacionalização dos serviços, que passaram a ser conferidos exclusivamente a brasileiros ou a empresas organizadas no Brasil;
- b) A separação da propriedade das terras onde estas se encontravam e a incorporação ao patrimônio da União de tais quedas d'água e outras fontes de energia, de forma inalienável e imprescritível;
- c) A atribuição à União de outorga e concessão de aproveitamento (por no mínimo trinta, no máximo cinquenta anos) da energia hidráulica para uso privativo em serviço público, bem como a reversão das instalações ao final do prazo de concessão;
- d) A instituição do princípio do *custo histórico* ou *serviço pelo custo* para o estabelecimento de tarifas de consumo e para a avaliação do capital das empresas.

O empresariado nacional e estrangeiro se oporia tanto ao código de águas quanto ao código de minas, no que se tornaria uma reivindicação histórica pela revisão, ou mesmo revogação, de tais Códigos. Os empresários alegariam que tal legislação afugentaria o capital estrangeiro, que nesse caso

seria desejável, assim como desincentivaria o próprio capital nacional a investir.

Ao que toca o setor petróleo, é necessário acentuar que, apesar do traço fortemente nacionalista do período, a questão do monopólio de estado no setor não era consenso entre os que defendiam a questão energética enquanto elemento estratégico para o desenvolvimento nacional. Enquanto que existiam defensores do monopólio estatal já nesse período, caso de Horta Barbosa e de Juarez Távora, havia quem defendesse o desenvolvimento associado com o capital estrangeiro, caso de Sylvio Fróes Abreu; ou ainda quem defendesse o desenvolvimento petrolífero nacionalista do setor privado, caso de Monteiro Lobato.

É preciso destacar o caso de Monteiro Lobato. O célebre escritor folclórico, infanto-juvenil, e crítico literário, também foi um nacionalista e, ele mesmo, um empresário do setor de petróleo. Em 1932 constituiu empresa denominada Companhia Petróleos do Brasil, na jazida de Riacho Doce, em Alagoas. O escritor também participava no capital da Companhia de Petróleo Nacional (Rio de Janeiro), Companhia Petrolífera Brasileira (São Paulo), e da Companhia 'Cruzeiro do Sul'. Em seu livro igualmente célebre, *O Escândalo do Petróleo*, de 1936, Monteiro Lobato acusa o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) e seu diretor, Fleury da Rocha, de impedir propositalmente a pesquisa e exploração de petróleo.

O DNPM foi criado a partir do Decreto nº23.266 de 24 de outubro de 1933. Ele começa englobando a Diretoria Geral de Pesquisas Científicas e o antigo Serviço Geológico, que já havia se transformado na Diretoria Geral de Produção Mineral. Essa instituição foi organizada com o intuito de padronizar a atuação técnica da atividade mineradora, assim como de reforçar a profissionalização dos técnicos e a própria instância burocrática que a atividade requeria. Na lógica do governo que se afirmava no período pós-1930 o DNPM assumiu a missão de viabilizar, no sentido amplo, a exploração do subsolo, seja no sentido de mapear e estudar as potencialidades geológicas em território nacional, assim como apoiar a exploração, a qual seria executada a partir de particulares. (BERCOVICI: 2011, pp.92-93)

Embora existissem empresas dedicadas à busca de petróleo no país, é necessário sublinhar que tal pesquisa executada por particulares contava com o empréstimo de sondas do Serviço Geológico, e posteriormente do Departamento Nacional de Produção Mineral. Até pelo menos 1938 ainda estava por ser descoberta no Brasil uma jazida de petróleo comercialmente recuperável. Os debates entre técnicos – em geral, estrangeiros – a serviço do governo, e entre governo e empresários, no tocante às reais potencialidades geológicas do país na persecução do óleo negro tornaram-se momentos de tensão política, como mostram bem os casos Mallamphy e Oppenheim.

Os ataques de Monteiro Lobato ao DNPM consistiam no argumento de que, ao impedir (ou não apoiar) explorações na busca pelo óleo, o Departamento em verdade trabalhava para os “trustes internacionais” ao não “tirar o petróleo e nem deixar que o tirem”. (LOBATO: 1969, p.85) Em verdade, e como a exploração privada dependia do equipamento público, esse modelo de exploração cria uma dependência do setor privado frente ao estado, e certamente não seria gratuita essa dependência. As concessões, entre elas à Standard Oil, na República Velha, particularmente decorridas na década de 1920, foram suspensas pelo governo revolucionário pós-30 em vista da orientação nacionalista imprimida desde então. Embora o que estivesse em vigor fosse, em essência, um regime de concessão, a própria falta de apoio oficial na atividade privada criava, em si, uma barreira quase intransponível ao capital nacional na exploração petrolífera, em vista da própria falta de disponibilidade de equipamentos e bens de capital essenciais a uma atuação, digamos, mais independente pelas empresas, economicamente falando.

É verdade que as próprias circunstâncias em torno das quais se descobriria petróleo no Brasil pela primeira em volume significativo, embora com pouco potencial comercial, gerariam uma situação desconcertante para o DNPM. A primeira jazida de petróleo foi descoberta em Lobato, na região suburbana de Salvador, através do trabalho de Manoel Ignácio Bastos e de Oscar Cordeiro, que contavam com evidências da presença de petróleo naquela localidade desde o início dos anos 1930. O Departamento, apoiado em parecer de dois técnicos estrangeiros, Malamphy e Oppenheim, com o aval do

ministro Odilon Braga, negou-se a apoiar o empreendimento no Lobato, alegando que a geologia local era desfavorável à presença de petróleo. Para constrangimento do DNPM, em 1938, Oscar Cordeiro fez jorrar petróleo do chão de Lobato. (MARINHO: 1989, pp.236-238; LOBATO: 1961, pp.105-108; COHN: 1968, pp.24-25.)

O episódio desmoralizou o Departamento, assim como tornou mais acirrado o debate sobre a questão do petróleo no Brasil. Monteiro Lobato argumentou firmemente que o DNPM estivera a serviço da Standard Oil ao embaraçar a exploração no Lobato.

Tal ativismo levaria à prisão do escritor por Getúlio Vargas em 1941 (FREIRE: 2013, p.4) Todavia pode-se objetar a ‘tese Monteiro Lobato’ em duas frentes. Primeiramente, porque tais poços descobertos na época, em verdade, renderam pouco – não que fossem promissoras as indicações de Oppenheim no Acre, por exemplo, divulgadas em relatório de 1934 para o Boletim nº5 do Serviço Geológico, quando contrariou as indicações de Chester Washburne sobre as chances de encontrar petróleo no planalto central e no Rio Grande do Sul. (VICTOR: 1991, pp.53-36; ABREU: 1940, pp.224-227)

Segundo, e ainda se admitíssemos que à época houvessem informações contundentes sobre a presença provável de petróleo, e que tal embaraço fosse intencional, é interessante observar que tanto o próprio ministro da agricultura, o general Juarez Távora, quanto seu sucessor, Odilon Braga, seriam personagens importantes na defesa do monopólio de estado no setor petrolífero.

Assim como também seria o general Horta Barbosa, à frente, em momento seguinte, do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM). De outro lado, existiu também dentro do país setores da sociedade que defendiam o desenvolvimento nacionalista do petróleo a partir do setor privado. Entre eles era predominante a crítica ao Código de Minas vigente, uma vez que ele desconectara a propriedade do solo com a do subsolo. Argumentavam integrantes dessa corrente, entre eles o próprio Monteiro Lobato (1961, p.15), que tal desconexão criava dificuldades para as atividades do setor e a livre iniciativa nacional. Lobato ia mais longe, afirmando que essa face do código

refletiria uma conspiração junto à Standard Oil, para que nem a companhia tampouco os nacionais pudessem desenvolver a atividade. É importante também sublinhar que a classe capitalista industrial, em processo de construção enquanto classe e enquanto grupo de pressão entre as décadas de 1930-40, também se manifestavam em prol da alteração do código, embora defendessem também uma política protecionista para o setor. (COHN: 1968, p.17)

2.1.1. A instalação do Conselho Nacional do Petróleo

O Conselho Nacional do Petróleo (CNP) é organizado em 1938, a partir do Decreto-Lei 538, englobando os antigos Serviço Geológico e DNPM. Seu surgimento vem na esteira da nacionalização do petróleo, caudatária da orientação política do Estado Novo (1937-1945). O primeiro presidente do CNP foi o general Júlio Caetano Horta Barbosa, militar envolvido com a causa energética, e de orientação fortemente nacionalista. A literatura especializada aponta que o CNP, na sua missão de fomentar a atividade petrolífera e normatizar a atividade, acaba por admitir uma gama de funções e competências numa envergadura por vezes incompatível tanto com sua capacidade organizativa – ainda que observada sua autonomia administrativa – quanto com o ritmo de trabalho pautado pelo serviço público, por vezes em defasagem com a velocidade com a qual o setor de petróleo requeria naquele momento. (BERCOVICI: 2011, p.122; DIAS & QUAGLINO: 1993, p.23)

A primeira tarefa do CNP foi a de conduzir os trabalhos no campo de Lobato. Ainda que a produção estivesse em queda, seu abandono teria um provável custo em petróleo, uma vez que não se tinha expectativa concreta sobre o campo, e um custo político, haja visto a pressão da sociedade frente à Lobato desde o caso Oppenheim. A operação no campo de Lobato permaneceu ativa sendo que, após 17 perfurações, revelou 10 poços secos e 7 subcomerciais. (DIAS & QUAGLINO: 1993, p.22; MOURA & CARNEIRO:1976, pp.230-233)

Para por em prática atividades de exploração promovidas pelo CNP, e destarte a postura nacionalista de Horta Barbosa, foram usados serviços de

firmas estrangeiras em tais atividades, mesmo em vista do estágio tecnológico do setor dentro do país. Dias & Quaglino (1993, p.23) e Moura & Carneiro (1976, pp.243-244) citam as atividades das empresas Drilling and Exploration Co., e United Geophysical Co., em 1940, e da consultoria De Goyler and MacNoughton, em 1944, já na gestão de João Carlos Barreto a frente do Conselho, que supervisionaria as atividades de exploração do CNP, assim como indicaria os campos mais promissores. Ainda assim, Moura & Carneiro (1976, pp.241-242) destacam a deficiência na oferta interna de geólogos, o próprio desconhecimento da geologia do Brasil, e as dificuldades consideráveis para a importação de equipamentos como pontos de estrangulamento enfrentados sofridamente por Horta Barbosa a frente do CNP.

Horta Barbosa foi expoente da linha mais nacionalista entre os militares envolvidos com a temática petrolífera, e mesmo dentro do CNP, onde também tinha posição destacada de liderança. Foi defensor intransigente do monopólio estatal do petróleo, e mesmo em 1941 chegara a esboçar uma minuta de decreto-lei no qual defendia o monopólio do refino – atividade que até então, e de acordo com o código de minas de 1938, consistia de atividade comum ao setor público e privado nacionais. (BERCOVICI: 2011, p.123; DIAS & QUAGLINO: 1993, p.61)

A literatura especializada aponta que a convicção de Horta Barbosa pelo monopólio estatal do refino do petróleo se origina com a viagem do general à Argentina e ao Uruguai, no intuito de conhecer as matrizes energéticas desses países, e sua experiência com a atividade petrolífera. Teria sido no Uruguai que Horta testemunhara que a atividade do refino era muito mais rentável e bem menos arriscada que a prospecção e pesquisa. O refino sozinho poderia sozinho gerar capacidade endógena de investimento e crescimento para as outras fases da industrialização do petróleo. Era necessário, portanto, que ela estivesse salvaguardada em relação a interesses estrangeiros, assim como a atividade do refino em si geraria rendas suficientes que tornariam possível o investimento no setor de exploração e produção. É interessante sublinhar que, embora houvessem projetos privados nacionais na área de refino (um de Roberto Simonsen, em São Paulo, outro de Landolfo Alves, na Bahia, e um

terceiro por Drault Ernany), tais projetos malograram, seja por causa da incerteza sobre o modelo de indústria para o setor desejado pelo governo, seja por conta da carência de investimento externo – por conta tanto da II Guerra Mundial quanto decorrente de pressão das grandes companhias mundiais de petróleo. (DIAS & QUAGLINO: 1993, p.62-64)

Frente à exigência criada a partir da ação de Horta Barbosa em relação ao monopólio do refino, o presidente Getúlio Vargas adotará postura protetória ao mesmo tempo que conciliatória, muito ao sabor do estado de compromisso que caracterizou a Era Vargas, e não assina a minuta do decreto-lei elaborada pelo general diretor do CNP. (DIAS & QUAGLINO: 1993, P.64) Da postura de não-decisão da parte da presidência da república decorrerão os atritos que levarão à saída de Horta Barbosa da direção do CNP. Um segundo momento dessa crise foi a postura do governo frente à proposta da Standard Oil, em 1940 e em 1942, sobre a participação na atividade petrolífera no Brasil. A empresa de Nelson Rockefeller oferecia a construção de uma refinaria em Niterói por concessões na Amazônia e no Pará, com a exigência de segurança jurídica dos contratos. Nos dois momentos Horta Barbosa, com o apoio do ministro da guerra, declinou da proposta, alegando que seria mais interessante ao país que se investisse com recursos nacionais e após o término da Guerra. (MOURA & CARNEIRO: 1976, pp.242-243; BERCOVICI: 2011, p.130)

O episódio mostra que havia, de fato, interesse estrangeiro na atividade petrolífera brasileira antes da lei 2.004/53, e mesmo antes da Campanha do Petróleo. Apesar de repelir com êxito a investida da Standard Oil, Horta Barbosa solicitou desligamento do CNP, em 20 de julho de 1943, alegando a vontade de retornar à vida militar. A entrada do coronel João Carlos Barreto na diretoria do Conselho significou um giro em direção ao abrandamento do teor nacionalista do Código de Minas, assim como em abrir mais possibilidades da entrada de investimento externo e capitais estrangeiros. (BERCOVICI: 2011, P.131)

2.1.2. O Estatuto do Petróleo

A gestão de Barreto à frente do CNP durou até a promulgação da lei federal 2.004/53. Embora sua gestão fosse abertamente liberalizante, a própria

Constituição de 1946 – que substituiria a outorgada de 1937, do Estado Novo – abriria ampla possibilidade de participação do capital internacional no empreendimento mineral e do petróleo. Isso porque o §1 do artigo 153 da Carta regulamentava que as atividades mineradoras no país poderiam ser realizadas por sociedades organizadas no país. Esse parágrafo implicou diretamente na alteração do código de minas de 1940, de acordo com o qual apenas brasileiros natos poderiam estabelecer empresas no setor – e não simplesmente ‘sociedades organizadas no país’. Gentil Noronha (1977, p.150), Mário Victor (1991, p.190), e Fausto Cupertino (1976, p.76) afirmam que em muito essa emenda é tributária da ação de Paul Howard Schoppel junto aos constituintes de 1946, e sugerem a ligação desse cidadão americano com a Gulf Oil no Brasil e a Standard Oil de New Jersey – esta última já atuando no Brasil através de sua subsidiária, a Companhia Nacional de Gás Esso.

Do mais, a própria gestão de Barreto à frente do CNP se dedicou à atração de investimento externo para o Brasil enquanto estratégia para lidar com a soma entre nó energético e carência de divisas. Todavia, o CNP enfrentou forte resistência parlamentar nessa estratégia, uma vez que, findo o Estado Novo, o Conselho precisa de aval legislativo, arena na qual terá que lidar com um clima político marcadamente nacionalista. (DIAS & QUAGLINO: 1993, pp.65-67; BERCOVICI: 2011, p.137).

Na esteira desse *modus operandi*, a gestão Barreto dedicou-se a reverter a política governamental para o refino, que vinha sendo, desde Horta Barbosa, pela garantia da atividade exclusivamente estatal dessa fase da atividade petrolífera, assim como uma reversão da diretriz nacionalista que vinha sendo imprimida desde então na política petrolífera. Com esse intuito, o CNP constituiu, em 14 de fevereiro de 1947, uma comissão cujo trabalho consistiu na discussão e elaboração de um anteprojeto do que ficaria conhecido como o Estatuto do Petróleo. Em vista da flagrante contradição entre o Código de Minas de 1940 e o §1 do artigo 153 da Carta de 1946, o Estatuto deveria dar termo à atividade de lavra, pesquisa, e industrialização do petróleo, rochas betuminosas e pirobetuminosas, e gás natural. Também o texto do

Estatuto normatizava as dimensões de transporte, distribuição e comercialização desses minerais. (NORONHA: 1977, p.153)

Em 24 de fevereiro daquele ano, o CNP divulgava portaria que divulgava os nomes dos integrantes dessa comissão para uma nova legislação sobre o petróleo⁵. A presidência dessa comissão foi confiada a Odilon Braga, então político da UDN mineira, e que também já havia sido ministro da agricultura na ocasião da questão Lobato, durante a Era Vargas. Ademais, a comissão contava com o trabalho de técnicos (Rui de Lima e Silva, Avelino Inácio de Oliveira, Glycon de Paiva, Antônio José Alves de Souza), um militar (coronel Arthur Levy), e de um assistente jurídico do CNP (Alfredo Valderato da Fonseca). O presidente general Eurico Gaspar Dutra também nomeou uma comissão paralela para acompanhar os trabalhos da comissão escolhida pelo CNP. Diga-se que os nomes de tal comissão eram bastante simpáticos à escolha pela abertura do setor, composta: pelo ministro das relações exteriores, Raul Fernandes, que também era o chefe da comissão; o ministro da justiça, Adroaldo Mesquita; o da viação, Clóvis Pestana; o do trabalho, Morvan Dias de Figueiredo; e o chefe do Estado Maior das Forças Armadas, general Salvador César Obino. (NORONHA: 1977, p.154; VICTOR: 1991, p.191; BERCOVICI: 2011, p.141; BRASIL: 1948, p.86)

Foi também organizado, pelo presidente da República, em 10 de abril daquele ano, uma comissão de investimentos, contendo os seguintes nomes: Daniel de Carvalho, Juarez Távora, Sylvio Fróes Abreu, Oscar Weinschenck, Gurmencindo Penteado, Eugênio Gudín, Ari Torres, Alcides Lins, Ernani Rezende, Levi Carneiro, e Valentim Bouças. (NORONHA: *idem*; VICTOR: *idem*; BRASIL: *idem*) Chama a atenção nessa comissão a presença de um notável da corrente econômica liberal do período, Eugênio Gudín⁶. Também é mister observar a presença de dois nomes que nesse momento defendem a abertura do setor de petróleo, Sylvio Fróes Abreu e Juarez Távora – este último outrora defensor do monopólio de estado.

5 BRASIL: 1948, p.85

6 Para uma revisão dos principais nomes e publicações das principais correntes econômicas no período, ver Bielschowski (2004, p.242)

Fizeram parte igualmente da comissão que elaboraria o Estatuto do Petróleo dois consultores norte-americanos: Herbert Hoover jr. e Arthur Curtice. Ambos trabalharam na elaboração da Lei do Petróleo na Venezuela, em 1943, e eram indicados pelo embaixador dos Estados Unidos no Brasil, William Pawley. Ambos também eram, de acordo com Bercovici (*idem*), ligados a companhias petrolíferas norte-americanas.

Assim como, e de acordo com Noronha (1977, p. 154), os ministros Daniel de Carvalho e Morvan Dias Figueiredo, ambos acionistas da Companhia Nacional de Gás Esso, o que mostra a influência dessas companhias dentro das decisões de governo, e no próprio Estatuto do Petróleo.

De acordo com o artigo 1º do Estatuto, o petróleo permaneceria como bem da União, e sua exploração estaria condicionada à concessão federal, pelo prazo de 30 anos. Previa também o pagamento de *royalties* que variariam entre 10% a 14% para a União, a ser pago em moeda ou espécie. Também a empresa devia 1% da sua produção ao eventual proprietário da superfície, na forma de indenização. O Estatuto também exigia a presença de 60% do capital votante das empresas concessionárias nas mãos de brasileiros. Todavia, satisfeita a demanda interna, essas condições não seriam mais necessárias, e o petróleo poderia também ser exportado. (BERCOVICI: 2011, pp.164-165; BRASIL: 1948, pp.107-108)

O presidente Dutra encaminhou, então, a proposta do Estatuto do Petróleo para a Câmara dos Deputados, em 11 de fevereiro de 1948, por meio da Mensagem nº62, e teve como relator Benedicto Costa Neto, em 29 de junho daquele ano, o qual recomendaria o anteprojeto, com algumas alterações. (BRASIL: 1948, pp.5-112,113) A trajetória do Anteprojeto desde 1947, e a política oficial favorável à abertura do setor, provocaram reações violentas dentro da opinião pública e entre os intelectuais, já desde o início do processo. Dois movimentos dentro da sociedade civil ganharam importância em par à construção do Estatuto: as conferências promovidas pelo Clube Militar, e a Campanha do Petróleo.

2.1.3. Debates no Clube Militar: as conferências de Juarez Távora e Horta Barbosa.

Frente ao quadro político que se configurava no ano de 1947, juntamente com os trabalhos da comissão que elaboraria o anteprojeto do Estatuto do Petróleo, o Clube Militar promove conferências com a temática da nova legislação petrolífera. Em 21 de maio de 1947, aproximadamente três meses após a portaria do CNP que publicava os nomes escolhidos para comissão específica a compor nova legislação do setor, o general Juarez Távora é recebido no Clube Militar para proferir uma conferência sobre a alteração legal. Sua fala foi publicada posteriormente no capítulo I de seu livro *Petróleo para o Brasil* (TÁVORA: 1955, pp.11-48)

É necessário sublinhar o papel dos militares enquanto intelectuais nacionalistas no período, e também de uma forma geral na formação do nacionalismo periférico. Kautsky (1963) sublinha o papel dos militares nesse processo. Embora tivessem desempenhado papel importante nos nacionalismos periféricos, o autor levanta uma tensão de classe presente dentro das armas: entre os velhos generais, comprometidos com a antiga ordem; e os novos oficiais, engajados na modernização e na ideologia nacionalista, por vezes desempenhando a função intelectual. (KAUTSKY: 1963, pp.51-52) Aqui não trata-se da nuance geracional, como levantada por Kautsky, mas sim uma tensão entre as elites militares a partir da clivagem entre nacionalismo e cosmopolitismo.

Diferentemente das posições defendidas nos anos 1930, particularmente na ocasião do Código de Minas de 1934, Távora defende a entrada de capitais e investimentos externos no Brasil para a atividade petrolífera, enquanto meio de acelerar a descoberta de novas jazidas e de suprir a demanda interna. O nó da questão estaria na falta de recursos dentro do país para encampar o empreendimento.

A precariedade de nossa situação econômico-financeira aconselha, por um lado, que resolvamos urgentemente e com razoável amplitude o problema; mas, por outro lado, não faculta a disponibilidade de recursos internos indispensáveis para a realização oportuna e devidamente proporcionada do empreendimento. (TÁVORA: 1955, p.87)

Para Távora, somam-se ao problema a ineficiência da administração pública, e a própria insuficiência da iniciativa particular. No quadro que se apresenta, o general propõe o auxílio externo, ainda que reconheça no monopólio estatal o regime ideal, todavia não o reconhece como exequível.

As deficiências e dificuldades técnicas que terão de ser enfrentadas: - amplitude e heterogeneidade das áreas a explorar; deficiência de recursos locais e de comunicações com os centros adiantados; precariedade das cartas topográficas e geológicas disponíveis; desconhecimento quase completo das condições estruturais do subsolo (tectônica) e carência geral de mão-de-obra especializada – indicam também que, para ampliar, com a presteza necessária, os estudos já realizados, teremos que recorrer, pelo menos de início, à maior soma de auxílio estrangeiro. (...)

Teoricamente, dos pontos de vista econômico-financeiro e de segurança nacional – a solução ideal para o problema seria a realizada sob o controle integral do Estado; na prática, entretanto, essa solução ideal poderá tornar-se aleatória e discutível – pela deficiência de recursos próprios; pela delonga excessiva que pode acarretar para a solução; e pelo desestímulo que traria à nossa já mirrada iniciativa particular. (TÁVORA: 1955, pp.87-88)

Apesar de apostar no investimento estrangeiro como elemento promissor para o desenvolvimento do setor petrolífero brasileiro, Távora defendia uma participação estrangeira limitada a 40% “das ações ordinárias das empresas destinadas ao beneficiamento e transporte especializado do petróleo, podendo eleger, nessas empresas, um diretor quando a Diretoria fôr de 3, ou 2 quando fôr de 5 diretores”. Por outro lado teriam que estar garantida a “execução honesta das cláusulas contratuais”, assim como o direito a exportar o petróleo, desde que garantida a demanda interna. (TAVORA: 1955, p.107, 108). É preciso sublinhar que Távora defendia que, passado o período de alguns anos, a política do petróleo fosse revista, podendo-se adotar a proteção à indústria nacional do petróleo, ou mesmo sua estatização, a depender das condições internas tecnológicas e de investimento. (*idem*, p.112)

Também foi convidado a falar sobre a nova política para o petróleo que o país deveria seguir, o general Horta Barbosa. Foram duas conferências: uma em 30 de julho, e outra em 6 de agosto de 1947. A fala de Horta Barbosa foi

entendida como uma resposta à conferência de Juarez Távora, em face do tom fortemente nacionalista. Em suas conferências, Horta Barbosa volta a falar sobre a importância do refino do petróleo dentro da cadeia produtiva, e a necessidade de seu controle integral pelo Estado. Diferentemente de 1943, agora Horta Barbosa defende que o monopólio seja estatal, através de empresa de capital 100% público, e que controle todas as etapas da industrialização de petróleo e gás.

Pesquisa, lavra e refinação, constituem as partes de um todo, cuja posse assegura poder econômico e poder político. Petróleo é bem de uso coletivo, criador de riqueza. Não é admissível conferir a terceiros o exercício de uma atividade que se confunde com a própria soberania nacional. Só o Estado tem qualidades para explorá-lo, em nome e no interesse dos mais altos ideais de um povo.⁷

Para Horta Barbosa o refino consistia da fase mais importante do processamento do óleo, uma vez que seria capaz de dar ao estado o controle dos preços internos dos derivados, e estancar a deterioração do balanço de contas do país. Cita como caso de sucesso nesse sentido, o Uruguai, que sem nenhuma jazida de petróleo controla todo o setor de refino, e com isso o preço dos derivados. Na outra ponta, estaria a Venezuela, conquanto a maior exportadora mundial de óleo cru, é obrigada a pagar pelos derivados ao preço estabelecido pelo cartel das grandes companhias internacionais. Com o controle integral pelo estado de todas as etapas da industrialização do petróleo (pesquisa, prospecção, produção, refino, distribuição, e comercialização, mas principalmente o refino) seu uso passa a ser de *utilidade pública*, o que dá condições para a marcha acelerada rumo ao desenvolvimento econômico. Por isso a questão petróleo, para Horta Barbosa, tratava-se de uma questão nacional. A esse entendimento digamos “integral” da questão, foi cunhado à época o termo “tese Horta Barbosa”, e obteve decidida aceitação na sociedade, que cada vez mais se mobilizava em torno da questão petróleo. (NORONHA: 1977, pp. 156-157; VICTOR: 1991, pp.201,202)

7 BARBOSA, Júlio Caetano Horta, *Problemas do Petróleo no Brasil*, in: MIRANDA, Maria Tibiriçá, *O Petróleo é Nosso: a luta contra o “Entreguismo” e pelo monopólio estatal*, pp.509-510 *apud* Bercovici (2011, p.144)

2.1.4. A Campanha do Petróleo

A conferência de Horta Barbosa obteve significativa repercussão na sociedade, encontrando apoio imediato no Clube Positivista (então presidido pelo almirante Alfredo de Moraes Filho), nas organizações estudantis, sindicatos, e em setores militares ligados à Escola Técnica do Exército, além de políticos, como o então ex-presidente Artur Bernardes. Em 21 de abril de 1948 é criado o Centro de Estudos e Defesa do Petróleo, CEDPEN, em solenidade na sede do Automóvel Clube do Brasil, que recebeu o general Horta Barbosa, o general José Pessoa, e Artur Bernardes como seus presidentes de honra. Foi a partir do CEDPEN que se organizou a principal direção política e intelectual da movimentação que ganharia nome de “Campanha do Petróleo”, assim como seu lema, que ficaria emblemático : “*O Petróleo é Nosso!*” . (BERCOVICI: 2011, pp.146-147; VICTOR: 1991, p.250; NORONHA: 1977, pp.158-159)

O CEDPEN ganhará essa importância frente a Campanha uma vez que atribuiu a si a responsabilidade de divulgar a causa nacionalista do petróleo nas escolas, repartições públicas, universidades, sindicatos, e associações independentes na sociedade civil. O efeito dessa atividade política foi a nacionalização do movimento nacionalista, e da Campanha do Petróleo, por conseguinte, assim como a organização de novos centros de estudo e de militância em torno do petróleo. Tanto o Centro quanto a Campanha do Petróleo sofreriam resistência política da parte dos defensores do Estatuto do Petróleo. Colocava-se à frente do movimento a oposição do empresariado, a indiferença da mídia, e mesmo a repressão policial. Destarte essas dificuldades, a Campanha do Petróleo se nacionalizou, e inseriu ulteriormente, e de forma irreversível, a temática da energia na agenda das eleições presidenciais de 1950. (BERCOVICI: 2011, p.147; VICTOR: 1993, p.253; NORONHA: 1977, p.161)

Uma observação da primeira composição do CEDPEN chama a atenção para a presença militar em sua direção. Grosso modo, podemos dizer que, além da evidente presença militar, estavam representados na elite do CEDPEN, em termos de classes sociais, os profissionais liberais, políticos em

exercício de mandato, ou mesmo ex-ocupante de função pública em exercício de militância política. Assim, tanto se congregava entre os defensores da vertente nacionalista do setor público tanto membros oriundos da elite política ou econômica, quanto membros dos extratos médios e profissionais liberais. Foram membros de honra do CEDPEN os generais Horta Barbosa, Leitão de Carvalho, e Raimundo Sampaio; o coronel Arthur Carnaúba, o almirante Alfredo de Moraes Filho, Alice Tibiriçá e Artur Bernardes, sendo esses dois últimos civis. Foram presidentes efetivos nessa formação o engenheiro Luiz Hildebrando Horta Barbosa, o almirante Alfredo de Moraes Filho, o deputado Domingos Velasco, o senador Matias Olímpio e o marechal Felicíssimo Cardoso. O corpo técnico, reunido em torno da Comissão de Estudos, foi composta por Fernando Luís Lobo Carneiro, Gentil Noronha, Nilo da Silva Werneck e Aristóteles Moura – este último, economista de orientação marxista. (NORONHA: 1977, p.160)

No outro lado da contenda, na vertente ‘cosmopolitista’, era evidente o apoio das grandes companhias internacionais tanto ao Estatuto do Petróleo quanto a abertura da área de petróleo e gás no Brasil. Noronha (1977: pp.161-163) cita os depoimentos pró-abertura de Charles Rayner (conselheiro para assuntos de petróleo, da Secretaria de Estado dos Estados Unidos), Charles Hamilton (vice-presidente da Gulf Oil), e Edward Johnson (chefe do departamento jurídico da Standard Oil de New Jersey), depoimentos esses veiculados no país através da revista *Panfleto* em janeiro de 1948. Nos depoimentos tais atores políticos tanto se mostram confiantes e otimistas em relação à presença provável do petróleo em território brasileiro, quanto defendem a derrubada de barreiras comerciais e jurídicas para a ação de companhias estrangeiras no setor petrolífero brasileiro.

Por último sobre a Campanha do Petróleo, é importante sublinhar que o próprio lema da campanha – “O Petróleo é Nosso” – colocava em evidência não apenas a nacionalização do mineral e sua produção por companhias nacionais, mas sim a própria estatização do mesmo. Em adição, o nacionalismo envolto na Campanha criou uma simbologia nacional de referência em torno do monopólio e da Petrobrás.

[...] a retórica da campanha foi construída em associação com mitos, símbolos e acontecimentos-chave da história brasileira e de afirmação da soberania nacional. Era frequente, em suas manifestações, a associação da luta pelo petróleo com a luta empreendida pelos ‘grandes mártires da nação’ – Tiradentes, Marechal Floriano – ou com temas que simbolizavam a luta pela emancipação nacional, como a Independência e a Proclamação da República. Mitos, símbolos e imagens que foram apropriados pelos nacionalistas da Campanha, e ressignificados de forma a construir no imaginário político um sentimento de que a batalha pelo petróleo fazia parte das lutas históricas do passado [...] Uma nova brasilidade era inaugurada pelo movimento” (SILVA: 2007, pp.315-317)

Esse aspecto da Campanha não é desprezível. Ele mostra o nexo entre a construção nacional e a questão do petróleo, assim como o papel do nacionalismo na disputa em torno da regulamentação da atividade petrolífera. A simbologia construída a partir da ação política nacionalista da Campanha do Petróleo deixou um importante legado na história política do Brasil, de modo a imprimir o monopólio estatal do petróleo na própria ideia de nação.

2.1.5. Votação do Estatuto do Petróleo – nacionalistas e cosmopolitistas em luta pela hegemonia.

A votação do anteprojeto do Estatuto do Petróleo foi bastante conturbada e acabou com a sua derrota. A proposta, de iniciativa do Poder Executivo, foi encaminhada à Câmara dos Deputados através da Mensagem nº 62 de 4 de fevereiro de 1948, e apresentada pelo relator Benedicto Costa Neto em 19 de março do mesmo ano. De acordo com o relato de Noronha (1977, pp.167, 168) foi o deputado Hermes Lima (socialista) quem deu início aos debates, fazendo uma defesa contundente do monopólio estatal. Do outro lado, Carlos Lacerda defendeu de maneira aguerrida o Estatuto do Petróleo, acusando seus contendores de estarem defendendo interesses da União Soviética. A literatura especializada também aponta a incerteza e indecisão dentro do próprio bloco parlamentar do governo, que acabou por se dividir, o que fez desmoronar os esforços pela aprovação do texto.

Enquanto crescia a Campanha em nível nacional, também era cada vez maior a pressão para a estatização de refinarias particulares já em

funcionamento. Em setembro de 1949, o CEDPEN realiza sua primeira convenção nacional. Por ocasião dessa convenção, o Centro passou a se chamar “Centro de Estudos e Defesa do Petróleo e da Economia Nacional”. Outro acontecimento foi a eleição de Matias Olímpio, senador pela UDN do Piauí, para a presidência do Centro, em substituição à Domingos Velasco, deputado pelo Partido Socialista Brasileiro. O episódio chama a atenção num ponto bastante peculiar, porque demonstra a proximidade da própria UDN frente à defesa do monopólio, conquanto convivessem com a liderança interna de Carlos Lacerda no partido, ele mesmo um contumaz adversário da nacionalização do petróleo. (NORONHA: 1977, pp.164,165)

Acuado no *front* do Estatuto do Petróleo, Dutra foca esforços na implementação do Plano SALTE. O Plano foi encaminhado ao Congresso Nacional através da Mensagem nº106 de 10 de maio de 1948, e foi aprovado pela lei federal nº1.102, de 18 de maio de 1950. O nome do Plano era a sigla para Saúde, Alimentação, Transporte e Energia. No tocante ao petróleo, o Plano versava pela pesquisa intensiva numa área selecionada na região de bacias sedimentares, e que compreendida em 300 milhões de hectares. Previa também a ampliação da capacidade de refino no país para 50 mil barris/dia, e a aquisição de 15 petroleiros. Tal aquisição daria origem à Frota Nacional dos Petroleiros (FRONAPE). Era bastante evidente que o Plano versasse pela presença do Estado, embora admitisse a permanência do anteprojeto do Estatuto do Petróleo. Assim, o plano para o petróleo contido no Plano SALTE não foi suficiente para conter a pressão nacionalista crescente, de modo que os grupos organizados em torno da Campanha do Petróleo optaram por prosseguir com a ação política, até que se materializasse o monopólio do petróleo pelo estado. (VICTOR: 1991, pp.254-255; BERCOVICI: 2011, p.148; DIAS & QUAGLINO: 1993, p.71)

Conforme o governo de Dutra ia chegando ao final, a pressão no balanço de contas do país tornava-se crítica, à medida em que crescia a demanda por derivados de petróleo. Tal situação demandava uma nova proposta de política energética e para os hidrocarbonetos. Com a derrota do Estatuto do Petróleo o CEDPEN encaminharia em dezembro de 1949 proposta

ao Congresso Nacional para uma lei do petróleo que atendesse ao monopólio estatal em sua forma integral. Até o arquivamento definitivo do anteprojeto do Estatuto, em 1951, os nacionalistas teriam conseguido, além da composição da FRONAPE, a construção de refinaria em Santos com capacidade para 45 mil barris/dia, e a construção da refinaria de Mataripe. (VICTOR: 1991, pp. 280,281; BERCOVICI: 2011, pp. 144,145) Estavam dadas as condições políticas para a transição à etapa do monopólio da Petrobrás na história da regulação petrolífera brasileira.

3. Etapa do Monopólio Estatal do Petróleo (1953-1997).

A segunda etapa da história da regulação petrolífera no Brasil coincide com a história da própria Petrobrás. Ela tem início com a promulgação da lei federal 2.004/53, que institui o monopólio de estado na área de petróleo e gás, tanto na dimensão do *upstream* quanto no *downstream*, à exceção da distribuição e comercialização de derivados, notadamente dos derivados combustíveis – gasolina, diesel e querosene. Tal monopólio será exercido pela Petrobrás, instituída pela lei enquanto sociedade de economia mista público-privada.

Após uma conturbada luta pela defesa do monopólio, a empresa a se constituir com a missão de defendê-lo nasce com duas missões igualmente desafiadoras: a primeira, a própria afirmação, já que nasce num ambiente ainda relativamente hostil à sua existência, e de cuja afirmação depende a sobrevivência do próprio monopólio; a segunda, e sua razão de ser, encontrar jazidas recuperáveis comercialmente de petróleo e gás, de modo a realizar a desejada auto-suficiência energética, e o alívio da pressão no balanço de pagamentos do país.

O monopólio constitui a etapa mais longa da regulação petrolífera no Brasil. No seu intervalo de duração de 44 anos ela coincidirá com o ciclo ideológico desenvolvimentista das décadas de 1950-1970; passará pela crise dos anos 1980, que começa na crise da dívida e vai até a abertura econômica; até que o próprio regime regulatório entra em crise no decorrer da década de

1990, frente ao avanço pró-abertura de teor neoliberal, até que findará frente ao regime de concessão, em 1997.

Estudar a trajetória da Petrobrás e do regime de monopólio é importante justamente para que se compreendam dois momentos: o da composição do Grupo Petrobrás, e o que significaria o seu desmonte, já no fim do século XX.

A literatura especializada costuma dividir a história da Petrobrás em fases. Dias & Quaglino (1993, pp.113, 122-123,128,172) dividem a história da empresa, a princípio, em três fases. Numa primeira, a fase de afirmação, na qual a atuação do Departamento de Produção e Exploração (DEPEX) seria preponderante, em vista da cruzada que a empresa se coloca em busca da descoberta de jazidas comercialmente recuperáveis, durará o decênio 1954-64. Nessa primeira fase, os autores afirmam que a exploração ainda tateava pelas possibilidades em terra e mar, sugerindo uma certa incerteza nessa busca. As outras duas fases ocorrerão em paralelo: entre 1965-1985, a opção pela exploração no mar, o que – diferentemente da fase anterior – demonstra um conhecimento mais preciso das reais potencialidades da produção petrolífera em território brasileiro; e o que os autores chamaram de “ciclo das subsidiárias”, entre 1967-1978, que consistiria nas empresas do Grupo Petrobrás (entre elas, Petroquisa, Braspetro, Interbrás, Petrominas, e Petrofértil). Nessa marcação, os autores inserem a década de 1980 enquanto extensão dessa fase, na qual descrevem a ação política e empresarial da Petrobrás e subsidiárias.

Se Dias & Quaglino focam mais no aspecto econômico da empresa e em suas transformações em termos de gestão empresarial, Carvalho (1977) enfatiza o envolvimento político da Petrobrás nas transformações pelas quais o país passaria durante o período estudado, ainda que também acompanhe as mudanças administrativas e das políticas praticadas pela empresa. Carvalho mapeia a história da Petrobrás no período compreendido entre 1951-1974.

Dentro desse período, o autor divide a história da empresa em 5 fases. Numa primeira, entre 1951-1953, descreve a instalação da empresa e o período de maturação imediatamente anterior à atividade mais agressiva da Petrobrás em busca do petróleo em território nacional. Numa segunda, entre

1954-1956, denominada pelo autor de “teste de sobrevivência”. Com a morte de Getúlio Vargas, em agosto de 1954, a Petrobrás passará por duas dificuldades de ordem política. A primeira, com a necessidade de aceitação pelos governos seguintes até a presidência JK, a começar por Café Filho. O autor sugere que a ideia do monopólio estatal para o petróleo não era ainda ideia que desfrutasse de legitimidade na sociedade civil, que garantisse uma sobrevivência confortável à Petrobrás. Daí decorreu a segunda dificuldade: para merecer o privilégio do monopólio, a Petrobrás deveria mostrar resultados que convencessem a opinião pública e a tecnocracia de estado de que tal regime regulatório poderia tirar o país do atraso energético. Ou seja, precisaria encontrar petróleo, no entanto sua dificuldade básica.

O autor cita os anos JK como uma terceira fase, de superação da crise política que se abateu na empresa, enquanto reflexo da própria instabilidade política dos anos 1950. A administração Kubitschek e o Plano de Metas reservariam importante papel para a Petrobrás, de modo que tanto a empresa quanto o regime de monopólio estatal ganhariam novo vigor. Segue uma quarta fase, denominada de “colapso da autoridade administrativa”, entre 1961-1964; e uma última fase, entre 1964-1974, sobre a inserção da Petrobrás na política do regime militar. Nessa última fase se destacam a opção pela busca de petróleo no exterior e a organização da Braspetro, e a formação do desenho político formado até o momento imediatamente anterior à implementação dos contratos de risco.

Também Freire (2013), ainda que sem a pretensão rigorosa de dividir a história da Petrobrás em fases, reconhece etapas de amadurecimento da empresa em sua trajetória: uma etapa de afirmação (década de 1950), uma etapa de expansão (década de 1960), uma de internacionalização e adoção dos contratos de risco (décadas de 1970/1980), a Petrobrás no contexto da abertura econômica (década de 1990), e a sua inserção no contexto do regime de concessão (década de 2000). O autor enfatiza a situação da Petrobrás com a quebra do monopólio, com evidente simpatia para com o regime de concessão. Do mais, destaca no texto o aspecto da inovação tecnológica em dois momentos: o desenvolvimento da tecnologia de sistemas flutuantes pela

Petrobrás na década de 1970; e num segundo momento ao defender que o regime aberto de exploração e produção em E&P promove o desenvolvimento tecnológico, e nisso a própria Petrobrás.

A grande exceção é a biografia oficial da empresa (PETROBRÁS: 2003), na qual a história da Petrobrás é apresentada num *continuum* sem a preocupação de investigar os movimentos que a instituição faz em seu contexto histórico, quando muito limitando-se a descrever, algo vagamente, o quadro político e social em cada período. Escrita muito num espírito de recordação e algo assistemática⁸, o texto tem seu valor uma vez que traz consigo significativa carga de acontecimentos e fatos da empresa, assim como expressa uma perspectiva da Petrobrás sobre si mesma e sua trajetória. No mesmo sentido, a biografia oficial da Braspetro e da Área Internacional da Petrobrás (PETROBRÁS: 2007) traz depoimentos de técnicos, diretores e presidentes tanto da subsidiária quanto da *holding*. Será inevitável observar contradições nos discursos presentes nas duas publicações em pelo menos dois momentos. Num, acerca da perspectiva dos biógrafos oficiais da *holding* em contraposição ao depoimento de antigos técnicos da Braspetro sobre a importância do Relatório Link. Em outro sobre tomada de posição frente à experiência dos contratos de risco. Mas ambos convergem num ponto importante: apontam a década de 2000, na esteira da incorporação da Braspetro na Área Internacional da *holding*, como período de realização da vocação para a expansão internacional da Petrobrás. Esse aspecto será de importância fundamental quando se abordar a posição da Petrobrás na passagem do regime de concessão para o regime de partilha.

Observadas as diferenças entre as abordagens acerca da história da Petrobrás, podemos afirmar que elas convergem, em maior ou menor medida,

⁸ Essa característica em alguns momentos no texto faz emergir contradições que dificultam ao leitor perceber a posição que o discurso oficial da empresa quer imprimir. Numa dessas situações, quando o texto faz menção ao regime de concessão (PETROBRÁS: 2003, pp.211-217), a narrativa não é clara, pois chega a afirmar o fim do monopólio, mas afirma também que o mesmo monopólio continuou existindo depois de 1998, o que gera um contrassenso, uma vez que não fica nítido se o quadro é esboçado a partir de uma perspectiva da lei 9.478/97 ou do preceito constitucional; ou mesmo se é uma perspectiva puramente jurídica, ou também política. É verdade, como afirma Bercovici, que ambas peças jurídicas estão em contradição flagrante ao que toca o monopólio. Todavia, a maneira como o fato, na historiografia oficial da empresa, é apresentado, é ambígua, e beira a incoerência. Essa hesitação aparece também na historiografia oficial da Braspetro/Área Internacional.

numa marcação de quatro fases na periodização do monopólio petrolífero no Brasil, e é a que seguiremos no texto:

I – Fase de afirmação (1954-1956)

II – Fase de expansão (1956-1964)

III – Fase de internacionalização e a experiência dos contratos de risco (1964-1989)

IV – Fase neoliberal e tentativa de desmonte do Grupo Petrobrás (1990-1997)

Como na análise da Etapa anterior, a abordagem sobre o período do monopólio prestará atenção à ação dos atores sociais e políticos, cujo fio condutor será o mapeamento das forças sociais partidárias ou opostas ao monopólio da Petrobrás. A própria presença dos contratos de risco nos anos 1970/80 e a investida da Petrobrás no exterior serão elementos colocados contra o monopólio. Por outro lado, a permanente luta pela hegemonia no período analisado – perenemente, e fundamentalmente, entre as correntes econômicas liberais e desenvolvimentistas – repercutirá nos argumentos a favor e contra a Petrobrás e o monopólio de estado.

3.1. O nascimento da Petrobrás (1954)

A Petrobrás (Petróleo Brasileiro S.A.) nasce da lei 2.004 de 1953, que institui o monopólio estatal do petróleo por ela ser administrado. Na esteira da derrota definitiva do Estatuto do Petróleo, em 1951, Getúlio Vargas – que volta ao poder nesse mesmo ano, após vitória nas urnas – encaminha ao Congresso Nacional o projeto de lei 1.516 de 1951, em 5 de dezembro daquele ano. O projeto vinha sendo elaborado desde julho pela Assessoria Econômica da Presidência da República, da qual faziam parte João Neiva Figueiredo, Jesus Soares Pereira, e Rômulo de Almeida. O projeto não previa o monopólio estatal do petróleo. A empresa pública a ser constituída teria participação acionária dos estados e municípios da Federação, de onde viriam os recursos para sua instalação. Desde esse momento está presente a condição de participação

mínima estatal de 51% das ações ordinárias. (BERCOVICI: 2011, pp.148,149; NORONHA: 1977, p.168; DIAS & QUAGLINO: 1993, p.101;)

A ausência do monopólio no projeto de lei, todavia, ia na contramão no ambiente nacionalista que se criara desde a década anterior na agenda da energia e petróleo. Possivelmente, o texto carregou muito da prática conciliatória presente na ação política de Getúlio Vargas. Entretanto essa tendência à conciliação fez do projeto de lei 1.516 a sua fraqueza, quando o ambiente político estava mais propenso a aceitar uma proposta nacionalista mais firme. Como descreve aquele momento uma testemunha ocular da época, Gentil Noronha:

Em 1951, o Sr. Getúlio Vargas voltou ao governo, eleito que foi em outubro de 1950. As suas primeiras posições em relação ao programa do petróleo, não foram do agrado dos nacionalistas. É que Getúlio Vargas enviara ao Congresso um projeto cuja substância ou cuja formulação não diferia muito do “Estatuto do Petróleo” recentemente frustrado. Tratava-se do projeto da “Petrobrás”, e já com esse nome. (NORONHA: 1977, p.168)

Contra o projeto apresentado pelo presidente da república apresentou-se uma oposição tanto à esquerda, vinda pelo CEDPEN, quando à direita, vinda pela UDN. A proposta da UDN, encaminhada pelo deputado mineiro Bilac Pinto, defendia o monopólio integral pelo estado, a ser exercido por empresa estatal de capital inteiramente público, a Empresa Nacional de Petróleo – ENAPE. Similar foi também a proposta do deputado Euzébio Rocha, do PTB paulista e membro do CEDPEN. Defendia Rocha a propriedade exclusiva das ações da Petrobrás pela união, estados e municípios. Seriam permitidas, de acordo com esse substitutivo, subsidiárias apenas na área de distribuição de derivados, ainda que com 51% de participação da união. (BERCOVICI: 2011, pp. 153,154; DIAS & QUAGLINO: 1993, pp.103-104)

É necessário sublinhar que a Campanha do Petróleo esteve em atividade durante toda a tramitação do projeto 1.516/51 no Congresso Nacional. Tal atividade exerceu forte pressão no governo em defesa do monopólio, e destarte a perseguição política e o boicote dos veículos de comunicação da época, a Campanha constituiu um fator importante para o sucesso da coroação do monopólio em lei. (BERCOVICI: 2011, pp.157-158)

A escolha em torno da atividade regulatória exercida por uma empresa pública não fora um consenso, mas seria a proposta vencedora. Ainda em junho de 1952, o deputado Oswaldo Fonseca defendeu o monopólio integral do petróleo a ser exercido pelo Conselho Nacional do Petróleo. O Conselho, de acordo com Fonseca, contrataria firmas particulares para executar serviços relativos à atividade de pesquisa, exploração e produção de petróleo, cujo pagamento estaria condicionado à descoberta do mineral em dimensões comercialmente recuperáveis. Ainda que contasse com o apoio de Horta Barbosa, a proposta de Fonseca não encontrou apoio na Câmara dos Deputados, e malogrou. (CARVALHO: 1977, p.60)

Outro ponto importante levantado nos debates da Câmara dos Deputados foi relativo à questão dos *royalties* a serem repassados à estados e municípios onde houvesse atividade de exploração. A emenda foi proposta por Lafaiete Coutinho, da UDN, e visava beneficiar o seu estado, que era o maior produtor de petróleo do país até então, a Bahia. A emenda foi aprovada e convertida no artigo 27 da lei 2.004. (BERCOVICI: 2011, p.160)

Ainda em julho de 1952, Gustavo Capanema convoca reunião com os deputados mais próximos à Campanha do Petróleo. Nessa reunião foi acordado com a oposição que o monopólio entraria no projeto de lei, com a condição de que a composição acionária da empresa permanecesse como no projeto original. Apesar do sucesso nas negociações, o projeto 1.516/51 voltaria já com alterações a ser votado em 11 de setembro do mesmo ano. (DIAS & QUAGLINO: 1993, p.104)

Uma vez aprovado na Câmara, o projeto seguiu para o Senado Federal. Na câmara alta, o projeto de lei enfrentou aguerrida resistência. Diferentemente da Câmara, a UDN no Senado – capitaneada por Othon Mader e Plínio Pompeu de Sabóia Magalhães, com o apoio de Assis Chateaubriand (PSD-PB) – manteve-se fiel aos princípios liberais do partido, e defenderam contundentemente um regime de concessão para o setor petróleo, assim como pela derrubada do projeto que vinha da Câmara. Por outro lado, o projeto encontrou apoio em Kerginaldo Cavalcanti (PSP-RN), Alberto Pasqualini (PTB-RS), Domingos Velasco (PSB-GO), e Landulpho Alves (PTB-BA). Em junho de

1953, e tendo aprovado 32 emendas, o Senado encaminha o projeto à Câmara. A comissão da Câmara apresentou parecer em 31 de agosto derrubando todas as emendas do Senado. Em 3 de outubro de 1953, Getúlio Vargas sanciona a Lei Federal 2.004, fundando juridicamente a Petróleo Brasileiro S.A., e instituindo o monopólio estatal do petróleo a ser exercido por ela no Brasil. (DIAS & QUAGLINO: 1993, pp.103-104; BERCOVICI: 2011, p.160; SODRÉ: 1977, p.183)

3.2. Petrobrás – Fase de Afirmação (1954-1956)

A Petrobrás nasce de intensa disputa e em terreno hostil. Apesar da vitória nacionalista no momento de aprovação da lei 2.004/53, a oposição liberal – e cosmopolitista, se usarmos um termo de John Kautsky – se faria sentir num quadro de verdadeira guerra de posição. Bercovici (2011, p.164) cita dois momentos ulteriores de tentativa de derrubar o monopólio da Petrobrás no Congresso Nacional: o Projeto de Lei do Senado nº 1 de 1955; e outro no governo na Câmara dos Deputados, já no governo Kubitschek. Ambos seriam derrotados.

É necessário também salientar que logo após o suicídio de Getúlio Vargas, em agosto de 1954, o governo interino de Café Filho acolheria Eugênio Gudín no Ministério da Fazenda. Ícone do pensamento liberal ortodoxo no período, Gudín era abertamente contra qualquer tipo de monopólio de estado, especialmente em petróleo. Sua nomeação para ministro da fazenda é candente à sintonia entre o governo Café Filho e o capital internacional.

De acordo com Bercovici (2011, p.164) foi o apoio do general Juarez Távora – então chefe do estado maior do exército – ao presidente da Petrobrás, coronel Arthur Levy, de fundamental importância à própria sobrevivência da empresa.

De acordo com o artigo 19 da lei federal 2.004, a sociedade de economia mista, entidade mantenedora da Petrobrás, será dirigida por um conselho de administração, cujo presidente será nomeado pelo presidente da república. De acordo com Carvalho (1977, p.78) a escolha do primeiro presidente da Petrobrás, Juracy Magalhães, da UDN, por Getúlio Vargas,

mostra a intenção conciliatória do presidente, com quem o pretendente ao cargo romperia relações em 1937, por ocasião do golpe militar do Estado Novo. Foram nomeados como diretores três nomes de reconhecido valor técnico: o geofísico Irnack Carvalho do Amaral, o qual já tivera uma passagem pelo antigo DNPM; o engenheiro João Neiva de Figueiredo; e o coronel Arthur Levy, representante do ministro da guerra no CNP. Também foi indicado o advogado Helio Beltrão – que seria, décadas depois, presidente da Petrobrás – oriundo do CNP, e a quem ficou a responsabilidade de elaborar o plano de administração da empresa. (FREIRE: 2013, p.6; CARVALHO: 1977, p.79)

A gestão do primeiro presidente da Petrobrás encontrou como desafio a diversificação das atividades da empresa, assim como também a tarefa urgente de encontrar em território brasileiro jazidas comercialmente recuperáveis de petróleo, a fim de se chegar à autossuficiência. Tal tarefa, nesse momento, se revelaria um colosso, como veremos a seguir, todavia enfrentada com bastante energia pela nascente empresa pública. Juracy Magalhães permaneceria menos de um semestre à frente da empresa, entre abril e setembro de 1954, de modo que o início do enfrentamento de tais desafios contariam primeiramente com a ação do segundo presidente da empresa, Arthur Levy.

É necessário ainda sublinhar o esforço da Petrobrás na busca pela autossuficiência no refino, e isso já nessa fase foi uma meta perseguida com afinco. Já existiam à época cinco refinarias particulares de pequeno porte, e a literatura especializada registra a pressão da opinião pública pela estatização dessas refinarias, como seria o caso da Refinaria União – cuja estatização pelo presidente João Goulart seria revertida por Costa e Silva, para, com Ernesto Geisel, ser novamente encampada. (BARRETO: pp.45-71, 97-101). Na busca pela autossuficiência no refino, seriam inauguradas ainda a Refinaria Presidente Bernardes, em Cubatão, no ano de 1955; e a Refinaria de Manaus, em 1954. A elas somaram-se as já existentes Destilaria Sul-Riograndense de Petróleo e a Refinaria Ipiranga, em operação desde a década de 1930, e ulteriormente incorporadas à Petrobrás. (PETROBRÁS: 2003, pp.120-121)

3.3. Petrobrás – Fase de expansão (1956-1964)

Com a finalidade de enfrentar o problema da auto-suficiência, e munidos da crença da existência de petróleo no subsolo brasileiro, foi contratado pela Petrobrás o geólogo Walter Link, técnico recém aposentado pela Standard Oil de New Jersey. A aquisição de um técnico de reconhecida competência e estrangeiro era uma necessidade imposta pelo momento, uma vez que o país ainda estava a organizar seus primeiros cursos de geologia em nível superior. A contratação de tal técnico também visou a uma projeção positiva da Petrobrás no exterior. (DIAS & QUAGLINO: 1993, p.114; FREIRE: 2013, pp.7-8)

Walter Link trabalhou para a Petrobrás entre 1955-1960, e seu trabalho deixou para a empresa dois produtos importantes. O primeiro, foi a própria organização e abertura de cursos superiores de geologia no país. O segundo, e de maior repercussão, foi o que ficaria conhecido como o 'Relatório Link'. O documento foi apresentado à diretoria da Petrobrás em agosto de 1960 na forma de memorandos, e concluía que seria muito pouco provável a existência de petróleo no Brasil em grandes campos *onshore*. Assim, recomendava a exploração na plataforma continental marítima ou mesmo no exterior. (DIAS & QUAGLINO: 1993, p.117; PETROBRÁS: 2003, p.119; PETROBRÁS: 2007, pp. 25-26; FREIRE: 2013, p.9)

A literatura especializada registra uma enorme repercussão negativa do Relatório Link dentro do país. À exceção da biografia da Braspetro/Área Internacional (PETROBRAS: 2007, *idem*), a própria historiografia aborda o episódio Link em tom bastante negativo, destarte essa tenha sido a primeira vez em que um técnico apontaria o *offshore* como área realmente promissora no Brasil – o que viria a se confirmar com a descoberta da Bacia de Campos, e mesmo recentemente com o pré-sal.

Em verdade, o grande problema era que à época carecia o Brasil de tecnologia para a exploração no mar. Enquanto tal tecnologia não fosse desenvolvida ou absorvida do exterior, a única opção seria, na perspectiva de Walter Link, a exploração no exterior. Se registra aqui outro problema, seja no

sentido político e/ou econômico, pois a exploração no exterior não era para a Petrobrás uma realidade na década de 1960.

A decorrência desse quadro desalentador foi o ataque ao Relatório Link. De fato, as explorações ocorridas até então não sustentavam conclusão diferente da do relatório. Havia sido investigadas – ao que pese, com tecnologia da época – as Bacias Amazônica, costeira Sergipe-Alagoas, do Acre, e a de Campos na porção *onshore*, e a do Maranhão (São Luís e Barreirinhas). À época, o relatório foi recebido na opinião pública e no meio político como excessivamente pessimista. A literatura registra ainda o fato da nacionalidade estrangeira do técnico ter sido usada como agravante, o que lembraria um pouco o caso Oppenheimer, ainda na Era Vargas. Por outro lado, aceitar o Relatório Link naquele momento, e de maneira integral, significaria colocar a pá de cal sobre o sonho da auto-suficiência em petróleo. Em março de 1961 foi organizada uma comissão no âmbito da Petrobrás, com a finalidade de revisar o Relatório Link. No mesmo ano, Pedro de Moura sucederia Walter Link no comando do Departamento de Produção e Exploração da Petrobrás. Em 20 de abril de 1961, a comissão encaminhou ao então presidente da empresa, Geonísio Barroso, documento contestando o Relatório Link. A principal linha de força da crítica era a de que a atividade exploratória até então concentrava-se na busca de grandes campos, negligenciando as potencialidades de jazidas menores. (QUAGLINO & DIAS: 1993, pp.119-120; FREIRE: 2013, pp.8-9; BERCOVICI: 2011, p.170)

É verdade que na esteira da crítica ao Relatório Link houveram três grupos de descobertas importantes: quatro campos na Bacia do Recôncavo Baiano; o campo de Tabuleiro dos Martins, em Alagoas; e o campo de Carmópolis, em Sergipe, em 1963. A descoberta de Carmópolis foi particularmente importante por ter sido na camada pré-sal na formação aptiana, ou seja, numa geologia bastante diferente da encontrada até então, em geral com bastante semelhança a encontrada no Recôncavo Baiano (QUAGLINO & DIAS: 1993, p.120; FREIRE: 2013, p. 10; PETROBRÁS: 2003, p.120). Outra repercussão decorrente do Relatório Link seria a própria expansão internacional da Petrobrás.

No período que coincidiu com a presidência Juscelino Kubitschek, no qual tiveram Janary Nunes (1956-1958) e Idílio Sardenberg (1958-1961) à frente da Petrobrás, houve forte atividade governamental na construção da matriz energética brasileira, assim como no setor mineral. Bercovici (2011, pp.176-178) cita a experiência do Instituto Nacional de Energia Atômica, depois convertido na Comissão Nacional de Energia Nuclear, em outubro de 1956. O autor salienta que, apesar da presença do Estado no setor, o monopólio de estado dos minérios nucleares só se materializou em 1962, na lei 4.118, tornando os minérios nucleares como domínios inalienáveis da União.

Também o setor de mineração sentiu os efeitos do pêndulo político entre privatismo/estatismo no período que compreende o ocaso da democracia populista e o início do regime militar. Bercovici (2011, pp.171-173) cita as disputas em torno do Documento 18, elaborado pelo grupo do Ministério de Minas e Energia o qual viria a constituir o Grupo de Exportação de Minério de Ferro – GEMF. Tal documento propunha o crescimento das exportações de minério de ferro através da abertura comercial no setor ao capital estrangeiro. Entre as consequências, o autor destaca a entrada da Hannah Mining Company no país. Ainda de acordo com o autor, quem fez a assessoria de projetos para a Hannah Mining do Brasil foi a Consultec, empresa que tinha Lucas Lopes e Roberto Campos como sócios. Tal episódio mostra o entrosamento entre as arenas jurídica, política e econômica na alteração de tais legislações.

É necessário também incluir, entre as tensões provocadas pelo cabo de força entre estatistas e privatistas, a tensão dentro do setor de refino de petróleo. Ainda na década de 1950 as refinarias particulares, cuja existência antecederia a lei 2.004, e que tiveram permissão para funcionar sem expandir sua capacidade de refino, vinham exercendo pressão sobre o governo para ampliarem sua produção de derivados. A refinaria de Capuava, que tinha as famílias Soares Sampaio e Moreira Salles como as principais sócias no capital social da empresa, possuía capacidade instalada para o refino de 31 mil barris/dia, quando tinha autorização para o refino de apenas 20 mil barris/dia. Frente a essa situação, o governo Juscelino Kubitschek promulgou o Decreto

41.652/57, de acordo com o qual as refinarias particulares permaneceriam com a mesma capacidade de refino. Em essência, o decreto reforçou o que estivera disposto na própria lei 2.004. Por outro lado, foram ampliadas as capacidades de refino de Mataripe (para 37 mil barris/dia) e Cubatão (para 55 mil barris/dia), o que mostrou decidida e firme opção pela alternativa da estatização para o problema do atendimento à demanda dos derivados de petróleo no Brasil. (BARRETO, *op.cit*, PETROBRÁS: 2003, p.122)

A fase de expansão da Petrobrás, pode-se dizer, foi coroada de êxito. A produção de petróleo e o atendimento à demanda efetiva foi relativamente satisfatório, e em muito obteve um desempenho superior em relação ao regime anterior – quando tais atribuições estavam a cargo do Conselho Nacional do Petróleo. Todavia, será a busca pela autonomia energética e pela autossuficiência no setor petróleo que empurrarão a empresa para sua internacionalização, processo esse que decorreria não sem conflitos e rupturas, que transformariam a empresa de forma irreconciliável, tanto no aspecto organizacional, quanto cultural, e também em seu envolvimento político com a política econômica do país.

3.4. Petrobrás – Fase de internacionalização e contratos de risco (1964-1985).

Conforme a Petrobrás afirma-se enquanto planejadora e mantenedora da atividade petrolífera em ambiente de monopólio estatal, sua história se identificará com a própria história do setor petróleo no Brasil. Enquanto tal, também sentirá os movimentos da turbulência política da década de 1960. Se a gestão da empresa até então se identificava com uma política nacionalista e estatista, com o colapso da democracia populista ela estará cada vez mais sujeita à convivência com a participação privada no setor, e mesmo com a sua internacionalização. A porta de entrada para tais transformações seria sua reforma administrativa, que possibilitaria uma maior descentralização de decisões técnicas e operacionais dentro da empresa. Tal reforma criaria condições dentro da Petrobrás na criação de empresas subsidiárias, cujo papel seria o de atuarem onde a Petrobrás não gozasse do monopólio estatal.

Com o pêndulo político de volta ao privatismo e à liberalização, essa será a etapa não apenas da internacionalização da empresa como também da experiência dos contratos de serviço com cláusula de risco. A proposta do governo seria rejeitada tanto pela opinião pública quanto pelas próprias empresas, ficando num meio fio que condenaria à morte esse regime regulatório. Ainda assim, o que fica desse período é a criação e expansão das empresas do Grupo Petrobrás, assim como sua vocação crescente para a atividade no exterior.

3.4.1. Golpe Civil-Militar de 1964 e Reforma Administrativa na Petrobrás.

Carvalho (1977, pp.127-157) aponta uma crise profunda na administração da Petrobrás entre 1958-1961, decorrente dos choques entre a cúpula da Petrobrás e a autoridade regulatória oficial próxima à Presidência da República e ao Ministério de Minas e Energia. O conflito originou-se na gestão do general Janary Nunes à frente da presidência da empresa. Apesar da crise deflagrada, Nunes foi responsável por dinamizar e diversificar as atividades da Petrobrás, além de aumentar significativamente sua produtividade. O principal fator desse sucesso também foi o ponto de ruptura: foi o esforço de Nunes de criar maior autonomia administrativa e operacional para a Petrobrás. Houveram, então, conflitos crescentes tanto com os membros do conselho de administração da empresa (entre eles, Irnack Carvalho do Amaral) quanto – e principalmente – com o presidente do Conselho Nacional do Petróleo, o coronel Alexínio Bittencourt. O episódio mostrou com clareza os conflitos que emergiram do deslocamento do centro de decisão do setor petróleo do CNP para a Petrobrás. O desenlace do conflito entre as duas instituições decorreu quando Nunes, munido da autonomia que construía para a Petrobrás, sonogou informações ao CNP, numa atitude de subordinação política e administrativa do Conselho à empresa na gestão do setor. A crise encontrou seu ápice no ano de 1958, quando o presidente Juscelino Kubitschek exonerou tanto Nunes quanto Bittencourt de seus cargos, e nomeou o coronel Idálio Sardenberg para a presidência da Petrobrás.

Entre 1961-1964 a Petrobrás viverá uma profunda crise administrativa, o emperrando os trabalhos necessários para superar as dificuldades em que vivia o setor petrolífero brasileiro. De acordo com Carvalho (1977, pp.127-135) a própria rotatividade dos presidentes da empresa⁹ não permitia a formação de uma política sólida para a Petrobrás. O contraste, de acordo com o autor, está com a ENI italiana, empresa cujo presidente, Enrico Mattei, esteve à frente da corporação pelas duas décadas decisivas à sua formação, numa gestão nem sempre democrática, todavia eficiente e efetiva. De qualquer modo, a crise que instalara-se na cúpula da Petrobrás desde 1958 abriu a janela para sua reforma organizacional, o que viria a acontecer apenas no governo militar.

Ora, se o governo Jânio/Jango significara um movimento do pêndulo político para o estatismo, encampando refinarias particulares e apostando na supremacia da Petrobrás como saída para o problema da dependência energética, o advento do regime militar reverterá essa tendência. Em 9 de abril o presidente marechal Castelo Branco revogava a encampação das refinarias, através do decreto presidencial nº56.570; o decreto seguinte, nº56.571, abria a janela para a participação privada, fosse nacional ou estrangeira, na área petroquímica – a qual, vale lembrar, não estava sob a jurisdição do monopólio de estado. Ainda em 1964, e por força de decisão presidencial, a Petrobrás passará por significativa reforma administrativa, cujos objetivos seriam sua integração vertical e das etapas da produção petrolífera (*upstream, midstream, e downstream*). Assim, ela passaria a contar com quatro departamentos com autonomia operacional e de gestão: Exploração&Produção, Industrial, Transportes, e Comercial. (PETROBRÁS: 2003, p.142; CARVALHO: 1977, 162-164)

O entendimento de que a Petrobrás deveria se afirmar como uma empresa integrada dentro do setor petróleo entra em voga na esteira de sua reforma administrativa. O fato é relevante porque também marca a entrada da Petrobrás – nesse momento, no mercado interno – nos setores de distribuição

9 Apenas no período 1961-1964 a Petrobrás teve 4 presidentes: Geonísio Carvalho Barroso, Francisco Mangabeira, Albino Silva, e Osvino Ferreira Alves. No restante da década se somariam mais cinco nomes (Ademar de Queiroz, Irnack Carvalho do Amaral, Arthur Candal Fonseca, e Ernesto Geisel), totalizando na década de 1960 11 presidentes. Em verdade, os presidentes da Petrobrás ocupariam o cargo numa média entre 2 e 3 anos de mandato, tendência essa rompida apenas com Sérgio Gabrielli (gestão 2005-2012).

de derivados, gasolina, lubrificantes e óleo diesel. Dois fatos precedentes foram importantes para o sucesso dessa empreitada. Primeiramente, houve, em 1959, uma vinculação da importação de combustível à exportação de petróleo baiano, a partir de portaria da empresa. O segundo fato importante foi a instituição do monopólio de importação de petróleo e derivados, a partir de 1963, embora o comércio de derivados não fosse objeto do monopólio estabelecido na lei 2.004. Esse quadro criaria condições para a entrada da Petrobrás no setor de distribuição dentro do país, embora seja necessário salientar que a primeira bomba de gasolina da empresa entrara em funcionamento já no ano de 1961, em Brasília. Em 1962 é criado, por Francisco Mangabeira, um departamento para o setor de distribuição dentro da Petrobrás. (PETROBRÁS: 2003, pp.123-124)

3.4.2. A experiência dos 'contratos de risco'

Os contratos de risco foram autorizados na ocasião do célebre pronunciamento à nação pelo presidente general Ernesto Geisel, em 9 de outubro de 1975. (BUENO: 1980, p.43; TAMER: 1980, p.224; FREIRE: 2013, p.17) Tamer (1980, p.59) registra que Geisel hesitou a aceitar a proposta de contratos de risco quando teve a primeira chance, em 1 de setembro de 1970. Naquela ocasião, Geisel vetou a proposta formulada pelo então ministro de minas e energia, Antonio Dias Leite, na ocasião da reunião ministerial convocada pelo então presidente da república, o general Emílio G. Médici. O presidente da Companhia alegara fortemente que os contratos de risco atingiam frontalmente o monopólio estipulado na lei 2.004, e que atacava a soberania nacional.

A relutância de Geisel naquele momento refletiria a força da Petrobrás e do monopólio estatal como símbolos nacionais. De acordo com a fala de Geisel na ocasião daquela reunião, e registrada por Tamer (*idem*, p.63):

A opinião pública, de um modo geral, e as Forças Armadas, em particular, não concordariam com uma solução que alterasse a lei 2.004 que criou a Petrobrás e instituiu o monopólio estatal do petróleo

De acordo com Tamer, a proposta Dias Leite consistiu num formato bastante comum no caso dos contratos de serviço com cláusula de risco no setor petróleo. De acordo com a proposta, caberia à Petrobrás selecionar as áreas candidatas ao regime regulatório, sendo que cada contrato teria a duração de cinco anos. Em linhas gerais caberia à empresa contratada:

- a) Realização de investimento mínimo anual e total nos cinco anos
- b) Devolução de um quarto da área anualmente a partir do terceiro ano
- c) Plano de pesquisa e de trabalho da exclusiva responsabilidade da empresa contratada, que deve apresentá-lo na ocasião do início dos trabalhos para o devido acompanhamento
- d) Pagamento pelos serviços compreendendo duas etapas respectivamente de pesquisa e de desenvolvimento dos campos (*idem, ibidem*, p.69)

Do mais, a contratada responderia pelo investimento e pelo risco na etapa de pesquisa; tendo direito ao reembolso integral no caso de sucesso. A cada barril recuperado comercialmente, seria paga uma comissão à empresa contratada, pelo período de dez anos¹⁰. O autor (*idem, ibidem*, p.70) registra que pelo menos uma companhia multinacional do petróleo teria aceitado os termos desse contrato. Em carta datada do dia 4 de setembro de 1970, e remetida por David R. Martin, gerente de exploração e produção para a América Latina, da Occidental Petroleum, e endereçada ao ministro Antonio Dias Leite, continha uma proposta de contrato de risco muito parecida (senão idêntica) a da reunião presidencial de gabinete de três dias antes¹¹.

Em 10 de outubro de 1975 o então presidente general Ernesto Geisel autoriza os contratos de risco nos termos idênticos aos da proposta Dias Leite, cinco anos antes. (TAMER: *idem*, p.224) O que chama a atenção é que o modelo contratual – o qual não alterou, pelo menos não juridicamente, o marco

¹⁰ É bem esclarecedora a síntese de Bercovici sobre o que consistiram os contratos de risco: “De acordo com o governo, a Petrobrás manteria a propriedade sobre o petróleo e quaisquer outros recursos eventualmente encontrados e sobre os bens utilizados permanentemente na exploração e produção. O controle e fiscalização dos serviços seriam feitos pela Petrobrás. O contratado deveria renunciar aos direitos sobre quaisquer minerais encontrados e teria que dar preferência à mão de obra e equipamentos nacionais. Os riscos e custos da pesquisa e do desenvolvimento dos campos de petróleo seriam do contratado, que só seria reembolsado no caso de descoberta de jazidas e, após o término do prazo do contrato, a Petrobrás tomaria o controle de toda a produção”. (BERCOVICI: 2011, pp.200-201)

¹¹ Íntegra da carta está disponível em Tamer (*idem*, pp.72-75)

legal, ou seja, o monopólio de estado – não apenas é o do ministro de minas e energia de 1970, contra o qual Geisel se opusera de maneira tão aguerrida, mas também são os mesmos termos que a Occidental solicitara ao ministro naquela ocasião.

Mas a influência dessa companhia não explica isoladamente a escolha pelo regime de serviço com cláusula de risco. Pelo menos mais um fator externo foi importante: a deflagração da Crise Internacional do Petróleo em 1974, ocasião na qual a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) elevou o preço do barril em dez vezes, como retaliação à vitória israelense na Guerra dos Seis Dias e à ocupação militar judaica na península do Sinai. A crise também teria dado novo impulso à Braspetro, existente desde 1972, a procurar petróleo no exterior. Fatores internos provocados pelos resultados insatisfatórios que a Petrobrás vinha tendo na atividade *offshore* naquele momento, e também pelas dificuldades que o país vinha atravessando na balança comercial, em parte significativa por causa do setor petróleo, também jogaram importante papel na mudança de posição de Ernesto Geisel frente ao regime contratual petrolífero. (VICTOR: 1991, p.405)

No aspecto político, o debate da época refletiu a polêmica nacionalista em torno dos contratos de risco. Alberto Tamer considera que a adoção dos contratos de risco se deu numa conjuntura tardia, onde seria muito difícil recuperar o tempo perdido frente à Crise Internacional do Petróleo (TAMER: 1980, pp. 240-247).

É necessário frisar que essa perspectiva não encontrara unanimidade entre analistas da época. Entre os críticos de linha nacionalista do regime contratual estiveram o também jornalista Bernardo Kucinski (1977), Ricardo Bueno (1980, pp.43-57; 1977, pp. 65-83), e Fausto Cupertino (1976, pp.33-42). Bueno argumenta contundentemente que os contratos de risco seriam parte de um plano para liquidar a própria Petrobrás e o monopólio, enquanto Cupertino sustentou a tese de que os contratos de risco, diferentemente da alegação do presidente da república, entravam em controvérsia jurídica com a lei 2004/53. Esse ponto foi o mais contundente entre os argumentos da crítica aos contratos de risco, pois sugere que esses contratos tinham por trás um regime de

concessão disfarçado de prestação de prestação de serviço, o arranharía flagrantemente o monopólio em voga. Retomaremos esse ponto mais a frente.

A primeira rodada de licitações nessa modalidade foi em fevereiro de 1976, na qual foram leiloadas áreas de exploração na Foz do Amazonas e na Bacia de Santos; participaram dessa rodada a BP, Exxon, Shell e Elf. Nesse regime, a Petrobrás chegou a perfurar 20 poços pioneiros, e as demais empresas, cerca de 30 poços. (FREIRE: 2012, pp.19-20)

Em 1985 o Congresso Nacional decreta pela proibição de novas concessões no regime de contrato de serviço com cláusula de risco; em 1988, a Carta Constitucional aboliu definitivamente os contratos de risco. Em termos de desempenho, o êxito dessa modalidade contratual é matéria controversa na literatura especializada. Freire (*op.cit*) afirma que os contratos foram interrompidos *apesar* do sucesso da modalidade contratual de prestação de serviço com cláusula de risco. Por outro lado, Mário Victor sublinha o baixo retorno que as empresas tiveram sob aquela modalidade contratual – o que contrastou, de acordo com o autor, com o sucesso da Petrobrás nas atividades de pesquisa e lavra do petróleo nos mesmos campos.

No período 1976/88, 32 empresas estrangeiras assinaram com a PETROBRÁS 243 contratos de risco sem apresentar qualquer resultado significativo na prospecção do petróleo. E pasme o leitor: entre elas estavam quatro das “Sete Irmãs”.

No mesmo período, a PETROBRÁS descobriu petróleo destacando-se os campos gigantes de *Albacora* e *Marlin* (Bacia de Campos-submarino), *Tubarão* (Bacia de Campos-submarino), *Potiguar* (bacia terrestre) e no rio Urucu (Bacia do Solimões, no Alto Amazonas-Terrestre). Estava demonstrado, mais uma vez, o alto nível tecnológico da PETROBRÁS. (VICTOR: 1991, p.408)

Por outro lado, o autor também argumenta pela ilegalidade dessa forma contratual, uma vez que estaria em conflito com a lei 2.004/53. Também esse ponto é controverso uma vez que, a princípio, um contrato de prestação de serviço não é necessariamente uma contradição dentro de um regime de monopólio¹². Todavia, a questão posta aqui é se os chamados ‘contratos de

12 Uma explicação jurídica dos contratos de prestação de serviço no setor petróleo é desenvolvida na seção 1.2.4 no Capítulo 2. A esse aspecto, Gilberto Bercovici assevera que “A natureza dos contratos de risco é a de um contrato administrativo, portanto, um contrato de direito público, não de direito privado” (BERCOVICI: 2011, p.200).

risco' não seriam uma forma disfarçada de transgredir o regime de monopólio estatal do petróleo.

Na realidade, os contratos de risco eram uma brecha para a quebra do monopólio estatal do petróleo. Decorrido algum período e sem sucesso na descoberta do “ouro negro”, as companhias estrangeiras – notadamente essas “Quatro Irmãs” – atuaram junto ao FMI, Banco Mundial, BID ou Departamento de Estado norte americano para que o Brasil cedesse áreas promissoras como as do Rio de Janeiro, Bahia, Sergipe, Alagoas, Maranhão e Rio Grande do Norte, e celebrasse, assim, contratos com cláusula de risco, mas *sem risco*. (VICTOR: 1991, pp.408-409)

Em uma análise mais recente, Marilda R. de Sá Ribeiro pondera que os elementos dos chamados contratos de risco realmente mais o faziam se aproximar de um contrato de concessão do que propriamente de uma peça a reger uma prestação de serviços. A autora pondera também, no entanto, que o propósito da adoção desse modelo contratual naquele momento tinha o objetivo de atrair investimentos para o setor petróleo no Brasil; de modo que teria sido prudente ao oferecer garantias fundamentais ao incentivo desses investimentos no país.

Nessa linha, o *nomem iuris* do Contrato de Risco, por conter a expressão serviços, não poderia prevalecer sobre o real objeto do Contrato de Risco, verdadeira concessão de exploração de petróleo *avant la lettre*, eis que está só foi adotada em nosso ordenamento jurídico com a edição da Lei do Petróleo. Desrespeitar essa máxima violaria a Constituição da República que, ao manter os contratos de risco, buscou proteger o investimento e, em última análise, a confiança dos investidores no país. (RIBEIRO: 2014, pp.402-403)

Nesse sentido, o posicionamento da autora se diferencia de Bercovici (*idem*) o qual se alinha na interpretação crítica dos contratos de risco. Citando a obra de Bernardo Kucinsky e de Fausto Cupertino, o autor coloca em tela a polêmica daquele período, sugerindo que a implementação dos contratos de risco operaram com alicerce jurídico vacilante e controverso.

Ainda que as explicações e interpretações sobre o que foram e o que significaram os contratos de risco da Petrobrás apresentem contrastes e

divergências, a literatura especializada converge na assertiva de que a experiência dos contratos de risco nos anos 1970/80 significaram um movimento na direção da abertura do setor petróleo no Brasil; de modo que nos permite afirmar que já significaria naquele momento um movimento do pêndulo político da história da regulamentação petrolífera no Brasil em direção ao seu pólo liberal-cosmopolita.

3.4.3. A Internacionalização da Petrobrás – a organização da Braspetro.

No setor de produção, a busca pela autossuficiência empurra a Petrobrás para a atividade *offshore*, num primeiro sinal de atenção para o Relatório Link de 1960. Foram exploradas as bacias de Carmópolis (1963), Guaricema (1968), Campos (1968), Caioba (1970) e Camorim (1972), todavia com resultados decepcionantes. Possivelmente, os limites tecnológicos da época e o alcance da profundidade das sondas que a expertise da Petrobrás era capaz de superar no *offshore* se mostraram, naquele momento, obstáculos praticamente intransponíveis. Esse fator, somado à queda dos preços do petróleo no mercado internacional durante a década de 1960, levaram a Petrobrás a perseguir outro objetivo sugerido outrora no Relatório Link: a pesquisa e produção no exterior (DIAS & QUAGLINO: 1993, p.180). Uma alteração legal criou condições operacionais para a constituição da subsidiária criada para essa finalidade: a revogação da legislação que obrigava a Petrobrás a submeter todos os contratos ao presidente da república. Estavam assim dadas as condições para a criação da subsidiária Petrobrás Internacional – Braspetro – em 10 de fevereiro de 1972. (PETROBRÁS: 2003, pp.143-145; 2007, pp.18-19; DIAS & QUAGLINO: 1993, pp. 183-186)

A literatura especializada aponta o nome de Geonísio Carvalho Barroso¹³ como o mentor do projeto da Braspetro. Todavia, o primeiro presidente da subsidiária internacional, e de acordo com o estatuto da própria, seria também o presidente da *holding* Petrobrás, no caso o então general Ernesto Geisel, sendo Barroso seu primeiro vice-presidente. (PETROBRÁS: 2007, p.19)

13

Presidente da Petrobrás entre 1961-1962.

A primeira atividade da Braspetro foi no campo de Majnoon, no Iraque, sob o regime de prestação de serviços. A operadora brasileira assumiu a responsabilidade pelo investimento, o qual seria ressarcido no caso de sucesso e com receita proveniente da exploração; todavia, o petróleo seria de propriedade da estatal iraquiana, ainda que parte, ou todo, da remuneração para a Braspetro pudesse ser em barris de petróleo. A British Petroleum havia entrado contra o Iraque no Tribunal de Haya em 1972, por conta da nacionalização do campo de Rumala, processo no qual foi vencedora, e obteve o embargo internacional contra o petróleo iraquiano – ou seja, a Braspetro inicia suas atividades importando petróleo embargado (PETROBRÁS: 2007, pp.29-30)

De início, o risco de exploração ficou a cargo da própria Braspetro, ao qual se soma o risco político, já que o Iraque estava sob sanção do Tribunal de Haya. Foi nesse contexto que a descoberta, em 1976, do campo de Majnoon, na região de Basrah, constituiu uma descoberta importante: estimava-se uma produção de até 50 bilhões de barris de óleo leve, entre 39 e 40 graus API. O que foi a bênção também foi a maldição no caso de Majnoon. Frente à descoberta do supercampo, o governo iraquiano altera os termos do contrato de serviço, diminuindo consideravelmente a participação brasileira nos rendimentos das jazidas. Com os rendimentos tolhidos e sem condições de manter a atividade, os técnicos da Braspetro não veem outra alternativa a não ser retornar. (*idem*, p.32).

Essa não seria a única história de fracasso da Braspetro, a que se seguiram muitas antes do sucesso da Petrobrás na área internacional; na década de 1980, foram registrados apenas dois casos de sucesso.

Quadro 1
Braspetro: Atividade no exterior e associações com outras empresas de petróleo no mundo.
Década de 1980

País	Período	Regime	Empresas
Congo	1981	Contratual Concessão	Associadas HidroCongo (estatal)

			Amoco (EUA) Cities Services (EUA)
Equador	1987	Concessão	ELF (França) YPF (Argentina) Opic (Formosa)
Nigéria	1981 - ...	Concessão e Serviço com Cláusula de Risco	ELF (França) NNPC (estatal nigeriana)
Estados Unidos	1987 - ...	<u>Serviço</u> com Cláusula de Risco (Ilha de Marajó) <u>Concessão</u> – Golfo do México e Louisiana	Texaco (EUA) Petrobrás América – PAI.
Reino Unido	1989 - ...	Concessão	British Petroleum (Reino Unido) Repsol (Espanha) Sun Oil (Índia)
Angola	1980	Serviço com cláusula de risco	Sonangol (estatal) Texaco (EUA) Petrofina (Bélgica) Total (França)
China	1980 – 1986	Consórcio/Joint- venture	British Petroleum (Reino Unido) ELF (França) PetroCanada (Canada) Broken Hill (Austrália)

			Esso (EUA) Texaco (EUA) Amoco (EUA) Chevron (EUA)
Colômbia	1985-1992	Concessão	Texaco (EUA) Repsol (Espanha)
lêmen	1982 – 1987	Concessão	British Petroleum (Reino Unido) Hispanoil (Espanha)
Noruega	1987 – 1991	Joint-Venture com a empresa Norge	Esso (EUA) Shell (Holanda/Reino Unido) Denimex (Alemanha) Norsk-Hidro (Noruega) Statoil (Noruega)
Índia	1983 – 1985	Concessão	Chevron (EUA)
Argélia	1980 – 1986	Concessão	Sonatrach (estatal)
Líbia	1980 – 1985	Partilha de Produção (PSA)	National Oil Corporation (estatal líbia) OMV (Áustria) Hursky (Canada)

Fonte: elaboração própria a partir de Petrobrás (2007, pp.84-89, 109-114)

A historiografia da Braspetro informa que a maior parte dessas parcerias não resultaram em atividades comercialmente rentáveis, sendo que em muitos casos as atividades apenas renderam poço seco. Foram os casos das atividades na China, Colômbia, lêmen, Argélia, e Congo. Em outra parte dos empreendimentos não houve descoberta em valor comercial. Foram os casos

de Angola, Noruega e Líbia. Destaca-se aqui o caso dos Estados Unidos, onde não foi encontrado petróleo, mas a Braspetro achou gás em volume abundante, o que também foi a situação exploratória na Índia. No Equador foi encontrado muito óleo, todavia muito pesado, o que inviabilizou sua exploração comercial. De fato, apenas no Reino Unido e na Nigéria houveram atividades de sucesso, sendo que nesse último a Petrobrás ainda teve a oportunidade de expandir o seu segmento downstream.

Os depoimentos de técnicos da Braspetro, constantes na historiografia oficial da subsidiária internacional, apontam dois fatores positivos e um negativo da experiência da internacionalização da Petrobrás na década de 1980. Um fator positivo foi a introjeção na subsidiária e também na *holding* de uma cultura empresarial e competitiva, o que colaborou com uma gestão eficiente e de resultados dentro da empresa pública. Outro fator positivo foi a própria formação dos técnicos, os quais – sempre em contato com outros especialistas de companhias internacionais – puderam como ‘arejar’ seus conhecimentos e expertise técnica junto ao que existia de mais avançado no setor petróleo no mundo. Um aspecto negativo consistiu no próprio insucesso na busca pela autossuficiência, o que deixou a Braspetro numa situação de evidente dependência em relação à *holding* Petrobrás.

3.4.4. A experiência da Interbrás

A razão de ser da Braspetro consistiu em abastecer a economia brasileira com petróleo, o que também se tornou sua atividade-fim. Além da exploração petrolífera no exterior, de que Majnoon talvez tenha sido seu exemplo mais emblemático, também a Braspetro foi uma grande importadora do óleo negro.

Frente, entretanto, ao peso no qual o petróleo significa na balança comercial brasileira, e desde antes dos anos 1970, ganhou corpo junto à gerência comercial da Braspetro uma política de contrapartida na qual o petróleo importado era trocado por produtos nacionais no exterior (DIAS & QUAGLINO: 1993, p.188). Essa operação de troca, ou mesmo de escambo, entre petróleo e mercadorias aparece na literatura especializada pelo termo em

inglês como operações de *Barter*. O sucesso dessa política levou a uma polêmica dentro da empresa uma vez que a gama de produtos trocados por petróleo se diversificava cada vez mais. Assim, em

dezembro de 1975 o Conselho de Administração da Petrobrás autorizou a criação da Petrobrás Comércio Internacional, a Interbrás. À nova *trading company* da Petrobrás foram transferidas, em 19 de fevereiro de 1976, as atividades de empresa comercial, até ali, pela Braspetro. (PETROBRÁS: 2007, p.56)

A Interbrás foi extinta em março de 1990, no governo Collor. A empresa chegou a ser, em seus últimos anos existência, “a maior empresa de comércio exterior do país e do hemisfério sul, que fechara o exercício anterior com um faturamento de US\$ 7,2 milhões (...)”. (PETROBRÁS: 2007, p.57) Em verdade, a Interbrás, como outras empresas do Grupo Petrobrás, não resistiu ao avanço da abertura liberalizante, cujo ciclo se abre já no início da década de 1990.

3.4.5. A expansão do Grupo Petrobrás– Petrominas, Petroquisa, e Petrofértil.

A Petroquisa – Petrobrás Química S.A. – foi criada para atuar na área petroquímica, na qual se associara à Petroquímica União, do Grupo Soares Sampaio. A empresa foi fundada em 1967, e em 1969 selou tal associação, cujo produto foi o Pólo Petroquímico de São Paulo, cuja primeira fase seria inaugurada em junho de 1972. (PETROBRÁS: 2003, p.149) Assim como as outras subsidiárias, a razão de ser da Petroquisa surge da necessidade da participação do estado nas outras áreas do setor petróleo, de onde a Petrobrás, por força da lei 2.004, estava impedida de participar. Por outro lado, a Petrobrás poderia manter participação acionária com empresa pública, embora não com empresa privada. Assim, a criação da Petroquisa aconteceria através do Decreto nº61.981 de dezembro de 1967. Também foi alterado inciso na lei 2.004 que impedia as subsidiárias públicas de se associarem com empresas privadas. (DIAS & QUAGLINO: 1993, p.176, 186; BARRETO: 2000, pp.73-76)

Em 1988, num prenúncio da onda neoliberal que abre com os anos 1990, o conselho diretor da Petrobrás – por indicação do governo federal –

decide pela abertura do capital da Petroquisa. Em 1990, em atendimento ao Programa Nacional de Desestatização, a Petrobrás vende sua participação entre as ações preferenciais da Petroquisa na Bolsa de Valores de São Paulo (Bovespa). Tal decisão não alterou o caráter de empresa pública da Petroquisa, que continuou inclusive como subsidiária no Grupo – embora a *holding* não participasse mais dos lucros da empresa associada. Apesar das pressões que a Petroquisa sofreu pela sua privatização¹⁴, ela continuaria como empresa estatal de sociedade de economia mista até a sua reincorporação pela Petrobrás em 27 de janeiro de 2012¹⁵.

A Petrofértil foi criada em 1976 a partir de unidades industriais originalmente controladas pela Petroquisa, sendo que ela já nasce com a missão de dar condições concretas para a execução da Política Nacional de Fertilizantes. (DIAS & QUAGLINO: 1993, p.188) Na Petrofértil foram incorporados o Conjunto Petroquímico da Bahia, a participação de 84% da Ultrafértil, e a aquisição da FAFER. Em 1988 as atividades do Grupo Petrofértil respondiam por 98% da produção nacional de amônia, 48% da de rocha fosfatada, de 58% de ácido fosfórico, e de 58% de nitrogenados e 67% de fosfatados em geral. (DIAS & QUAGLINO: 1993, pp.188-189)

Se a criação da Petrofértil, da Interbrás, da Petroquisa, e mesmo da Braspetro, foram iniciativas coroadas de êxito, a literatura especializada registra uma insuficiência no modelo de expansão por subsidiárias na ocasião da criação da Petrobrás Mineração – Petromisa. Freire (2012, p.12) argumenta que as premissas de criação da subsidiária eram “discutíveis”, enquanto Dias & Quaglino (1993, pp.189-190) afirmam que a criação da Petromisa refletiu uma perda em foco em curso na política de criação de empresas com participação estatal, assim como a articulação de um grupo empresarial público em permanente crescimento colocava em xeque sua governança corporativa.

14 Como é mister na realidade da Petrobrás, a empresa sempre sofreu pressões pela privatização por parte significativa de seus acionistas inclusive entre os minoritários. O caso da Petroquisa não seria diferente. Uma defesa marcante pela sua privatização pode ser conferida em Barreto (2000, pp.78-79)

15 Ver <http://g1.globo.com/economia/negocios/noticia/2012/01/petrobras-incorpora-petroquisa-e-aprova-cisao-da-brk-2.html>, datado de 27 de fevereiro de 2012, e acessado em 21 de setembro de 2014; e <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,petroquisa-tinha-um-terco-do-setor-quimico-imp-,921416>, datado de 25 de agosto de 2012, acessado em 21 de setembro de 2014.

A motivação inicial para a organização da Petromisa consistiu em abrir uma empresa que aproveitasse o ganho de expertise geológica específica que a Petrobrás adquiriu quando do desafio da prospecção de petróleo em terreno rico em evaporitos, na Bacia de Sergipe. Dessa aprendizagem, a empresa então constituída passou a explorar potássio no complexo mineral de Taquari-Vassouras. Assim como a Interbrás, a Petromisa foi extinta em 1990 e seu patrimônio mineral e geológico passou para a Companhia Vale do Rio Doce. (FREIRE: *idem*; Dias & QUAGLINO: 1993, p.189)

Também por força da necessidade de ampliação das atividades da *holding* é que seria organizada a BR Distribuidora – subsidiária da área de distribuição de derivados ao consumidor final, seja esse consumidor uma empresa ou através de rede de postos de gasolina. Inicialmente a Petrobrás operou o sistema de distribuição através de superintendência ligada ao Departamento Comercial (DECOM), desde 1966. Em 1971, por decisão do presidente general Ernesto Geisel, com apoio do presidente do conselho diretor da empresa, Shigeaki Ueki, é criada a BR Distribuidora (DIAS & QUAGLINO: 1993, pp.180-181; FREIRE: pp.11-12) – subsidiária que expandiria suas atividades tanto de âmbito internacional quanto dentro do país.

3.5. Petrobrás e a Abertura Econômica (1990-1997)

Conforme visto no final da seção anterior, a aurora da hegemonia neoliberal no Brasil atingiu de maneira frontal o Grupo Petrobrás logo de início, com a extinção da Interbrás e da Petromisa, com a privatização da Petrofértil e empresas associadas, assim como a abertura do capital da Petroquisa. Chama a atenção que essa última não tenha sido privatizada completamente até a sua recente incorporação pela Petrobrás.

No quadro internacional observava-se no avanço irresistível do neoliberalismo e do que ficou conhecido como o “Consenso de Washington”. De acordo com Anderson (1996, pp.9-14) o neoliberalismo tem duas datas de nascimento: uma ideológica, e outra política. Como ideologia, o neoliberalismo nasce do encontro de Mont Pelerin, em 1944, onde intelectuais da época – entre os quais já estavam Milton Friedman, Frederick Hayek, Von Mises,

Salvador de Madariaga, K.Polanyi, entre outros – formularam um manifesto contra o que denominavam um crescimento inevitável dos Estados nacionais no pós II-Guerra.

O período compreendido entre o fim da II Guerra Mundial e a Crise Internacional do Petróleo, em 1974, constituiu o que Hobsbawn (1995, pp.253-282) denominou de a Era de Ouro do Capitalismo, com a ascensão do Estado de Bem-Estar Social na Europa, e uma sociedade da afluência¹⁶ nos Estados Unidos. Tal quadro fez com que a ideologia neoliberal ficasse inerte no campo político. A saída dessa inércia – ou seu ‘segundo nascimento’ – de acordo com Anderson (*idem*) se deu com a ascensão de governos alinhados com essa orientação político-ideológica. Notadamente, foram a ascensão do governo Margareth Thatcher, no Reino Unido, e de Ronald Reagan, nos Estados Unidos, com programas de desregulamentação econômica e privatização.

Nesse quadro, o Consenso de Washington foi o termo cunhado por John Williamson para designar a agenda econômica estabelecida desde o centro financeiro americano, referendada pela diplomacia dos Estados Unidos, para os países periféricos e emergentes. Tal agenda incluía os principais aspectos da ideologia neoliberal, incluso desregulamentação, a política do Estado-Mínimo, a privatização das empresas públicas, e a derrubada de barreiras protecionistas¹⁷.

Esses fatores externos são necessários para explicar a abertura econômica no Brasil nos anos 1990, mas não são suficientes. Havia dois fatores internos importantes. O fator político consistiu na ascensão de governos simpáticos à agenda de Washington, alternativa que a classe dominante no bloco no poder encontrou enquanto alternativa em 1988, quando da primeira eleição direta no contexto democrático. O fator econômico consistiu na necessidade de controlar a inflação galopante – que tinha chegado, entre 1987-1990, ao estado de hiperinflação (CARNEIRO: 2002, pp.205-206) – que caracterizou os anos 1980, enquanto produto de dois processos intrincados.

16 Originalmente, o termo é de J.K Galbraith (1972, pp.30-31)

17 Para um exame detalhado sobre a trajetória do Neoliberalismo, de formulação ideológica até a formação de hegemonia, ver Anderson (1996, pp.9-23)

Um desses processos constituiu o colapso da capacidade de importar e da capacidade de financiamento da economia no longo prazo, decorrente da crise da dívida de 1982 (RESENDE: 1983, pp.51-52) – apontado pela literatura especializada como a causa externa da crise da década de 1980 (CARNEIRO: 2002, pp.115-123). O outro processo – apontado como a causa interna da crise – consistiu numa política protecionista mal conduzida, que em pouco se parecia com o sentido clássico listiano, sendo que a proteção na prática consistiu mais numa finalidade em si mesma do que no meio para se atingir o desenvolvimento (BELLUZZO & ALMEIDA: 2002; MOREIRA: 1999).

Nesse quadro, o Plano Real consistiu em dar estabilidade à moeda a partir de uma estratégia de âncora cambial com abertura comercial. O governo passou, portanto, a sustentar o câmbio flutuante com as reservas internacionais acumuladas desde o Plano Cruzado; com isso, sustentou a abertura e expôs as empresas à competição. A ideia seria forçá-las à inovação e à reestruturação, como vias de superação do atraso tecnológico e aumento da competitividade. (FRANCO :1998, pp.128-134)

Por um lado, a competição fez baixar o índice geral de preços, e com isso controlou a inflação. Por outro, e como estava embutido no Plano Real o propósito de abolir a proteção econômica, as empresas sentiram o impacto da política econômica, de modo que houve amplo desemprego e precarização do trabalho, cujo período de maior depressão consistiu de 1994-1999¹⁸. Soma-se a esse quadro ampla desnacionalização empresarial, e o avanço da política oficial de desestatização das empresas do setor público, na cauda do Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado¹⁹.

Não é demais salientar que o processo de privatização na década de 1990 foi conduzido não sem problemas e desequilíbrios, dada a urgência que os dois governos Fernando Henrique Cardoso deram para essa agenda. Publicações da época mostram que tanto as empresas públicas foram vendidas a um preço muito aquém de seu valor real de mercado, quanto

18 As empresas não sentiram a abertura econômica de maneira uniforme, mas ainda assim o empresariado nacional – particularmente em suas camadas médias e na base – sofreu uma onda de fusões e aquisições, particularmente pelo capital estrangeiro. Ver Barros & Goldenstein (1997, 1998).

19 No capítulo 4 há uma explicação detalhada da formulação do plano de reforma do Estado.

houveram problemas flagrantes em relação à participação do próprio setor público no programa de desestatização – uma vez que o BNDES foi o maior financiador dos compradores das empresas públicas, fato *sui generis* e contraditório. (BIONDI: 2014, pp.59-64; DORIA: 2013, pp.325-330; VIDAL & VASCONCELLOS: 2001, pp.15-21).

Nesse quadro, o setor petróleo sofreria um processo de reforma e abertura igualmente à força, que não foi acelerado no mesmo ritmo a que se requeria em muito por força contrária e de teor nacionalista, cuja pressão ainda retardaria o processo. Em 1995 a Emenda Constitucional nº9 interrompeu o monopólio estatal, e previu a regulamentação de um novo marco legal para o setor. Tal legislação veio com a lei 9.478/1997, que instituiu definitivamente o regime de concessão²⁰ (SOUZA & PEREIRA: 2012, p.51).

3.6. Internacionalização da Petrobrás e a abertura: a Braspetro nos anos 1990.

Assim como na década de 1980 a Petrobrás continuará expandindo sua subsidiária internacional. Chama a atenção que essa não tenha sido privatizada ou que tenha ocorrido tentativa de privatização da Braspetro. A partir de 1990 a Braspetro começa a atuar no Equador (1990-1998), Colômbia, Reino Unido (1990-2001), e Estados Unidos, e em Angola a partir de 1991. Não apenas a empresa continuou com o setor de exploração e produção no exterior como também continuou a trabalhar em associação com outras empresas.

O quadro de abertura econômica deu condições para o incentivo à internacionalização da Petrobrás. Além desse fator, contou também outro interno à Braspetro e relatado pelos técnicos da subsidiária: a necessidade posta em se libertar da dependência orçamentária e contábil da *holding* para conseguir fechar as contas da empresa. Foi na gestão de José Coutinho Barbosa que a Braspetro iniciou uma reforma organizacional, com ênfase na

20 Tanto Dória (2013, p.327) quanto Vidal & Vasconcellos (2001, p.111, 124) mostram que havia intenção por parte do governo federal em privatizar a própria Petrobras. Vidal & Vasconcellos registram que houve a proposta de alterar o nome da empresa de Petrobras para 'Petrobrax', nome sugestivo uma vez que soa mais inteligível ao falante de língua inglesa.

austeridade, e também na desistência de atividades que tivessem mais dívidas que dividendos para a empresa. (Petrobrás: 2007, PP.151-152)

A historiografia oficial da subsidiária internacional enfatiza que a extensão da Braspetro na década de 1990 foi enfatizado no *offshore*. Se a internacionalização foi um momento da abertura dessa década, um segundo momento será a flexibilização do monopólio e a regulação pela Agência Nacional do Petróleo – ANP – e não mais a execução integral da política petrolífera pela Petrobrás. Assim é que a biografia oficial da Braspetro registra que a subsidiária internacional do Grupo Petrobrás iria, paulatinamente durante a década de 1990, deixando de depender da *holding* em última instância. A Braspetro voltou a expandir investimentos na América do Sul, Cuba, Estados Unidos e China, porém

para a *holding* Petrobrás, agora às voltas com as turbulências de um mercado competitivo, sob a regulação de um outro organismo, a recém-criada Agência Nacional do Petróleo – ANP, a urgência em racionalizar recursos acabaria provocando a elaboração do mais importante Plano Estratégico já implementado na Companhia até aquele ano de 1999. Contemplando o horizonte dos dez anos seguintes, o novo Plano estabeleceu três pilares para a Petrobrás: a consolidação do mercado brasileiro, a implementação das atividades de gás e energia, e o incremento/aceleração do processo de internacionalização. (PETROBRÁS: 2007, p.157)

Durante a década de 1990 a Braspetro atuou em Angola, Argentina, Equador, Reino Unido, Estados Unidos, Colômbia, Bolívia, Peru, Trinidad e Tobago, Cuba e Nigéria. Entre essas iniciativas destacaria a empresa na Argentina, particularmente a atividade de E&P nos campos de Agüaraüe e Presto Zuñiga, em associação com as empresas argentinas Tecpetrol e YPF, essa última à época ainda estatal. Além do sucesso na exploração dos campos foi um marco também da atividade no *downstream* da Petrobrás no exterior, particularmente com a venda do óleo Lubrax. (PETROBRÁS: 2007, pp.165-167)

Os outros dois casos relevantes são os da Bolívia e da Nigéria. No caso da Bolívia a particularidade residiu no propósito de abastecer o mercado interno, função até então desempenhada pelo comércio exterior da Petrobrás.

Todavia, a descoberta, na Bolívia, dos campos de San Alberto e San Antonio, em 1996, constataram gás natural, e permaneceram até a década seguinte como dois grandes blocos produtores. Ainda assim a Petrobrás encampou tal empreitada, assumindo ainda a responsabilidade pela construção do gasoduto Brasil-Bolívia, em que a Petrobrás atuaria como empresa integrada do setor de petróleo, e não apenas uma prestadora de serviços em E&P como vinha sendo. (*idem*, p.87)

O importante em acompanhar a trajetória da Braspetro na década de 1990 é observar que a externalização do Grupo Petrobrás andou a par à hegemonia política do período – ainda que a construção de sua ‘vocação internacional’ tenha sido muito anterior a isso. Nesse processo, a Braspetro deixa de ser uma subsidiária satélite para tornar-se uma empresa dinâmica e de importância central. Esse fator jogará papel importante na década de 2000 e, possivelmente, será um componente também importante no papel da Petrobrás no ulterior regime de partilha.

4. Etapa do Regime de Concessão como regime único (1998-2010)

O chamado regime de concessão foi regulamentado pela lei federal 9.478/1997, também conhecida como “Lei do Petróleo”. Conforme salientado na seção anterior, a lei vem num espírito de abertura econômica do setor e implementação da livre concorrência – em substituição ao monopólio então interrompido.

Contratos de concessão consistem de peça jurídica acordada entre duas partes: de um lado, o governo; do outro, a concessionária, que pode ser a empresa petroleira ou um consórcio entre elas. Basicamente, a concessionária em questão obtém do governo uma licença para a atividade de pesquisa e lavra do petróleo, em troca de uma contraparte tributária, denominada de “participação governamental”. A lei 9.478/1997, em seu Art.45, estabelece quatro participações acordadas na ocasião da celebração do contrato de

concessão: bônus de assinatura (I), *Royalties* (II), participação especial (III), e pagamento pela ocupação ou retenção de áreas.

A característica mais importante do regime de concessão é que nele o empreendimento petrolífero é todo por conta e risco da concessionária, e que por sua vez passa a ter a titularidade do bem mineral produzido (lei 9.478/1997, Art. 26.). É o que diferencia o regime de concessão, por exemplo, de um regime PSA (regime de partilha), ou de um regime de contrato de prestação de serviço, situações na qual o petróleo é propriedade estatal do início ao fim.

Embora não tenha alterado o disposto constitucional, o regime de concessão no Brasil permanece como a primeira legislação sobre o setor petróleo no país; a promulgação da lei 12.351/2010 – que estabelece o regime de partilha no pré-sal – não o contradiz.

4.1. Controvérsia sobre a legalidade e constitucionalidade do regime de concessão.

A regulação trazida pela Lei do Petróleo traz de imediato um imbróglio jurídico ao que toca a competência para o exercício da atividade do *upstream* no Brasil. Isso porque embora o monopólio tenha sido preservado existe clara indicação na lei sobre a necessidade de licitar os campos conhecidos e por serem descobertos. Também não é claro na lei em que casos deve-se licitar ou não, haja visto que oficialmente na Carta de 1988 o monopólio permanece preservado, uma vez que os incisos I ao IV, como também salientado na Introdução deste trabalho, permaneceram inalterados:

Art. 177. Constituem monopólio da União:

I - a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos

II - a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro;

III - a importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes das atividades previstas nos incisos anteriores;

IV - o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos no País, bem assim o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e gás natural de qualquer origem;²¹

A Emenda 9/95 acresce dois parágrafos ao artigo 177 da Carta. Esses parágrafos determinam que a União pode vir a contratar companhias do setor público e privado para participar da atividade juntamente com a Petrobrás. Como o primeiro parágrafo em questão prevê que “A União poderá contratar com empresas estatais ou privadas a realização das atividades previstas nos incisos I a IV deste artigo observadas as condições estabelecidas em lei” a Emenda abriu a possibilidade legal para tal normatização, que viria apenas em 1997 com a lei federal 9.478.

A confusão em termos aparece quando a lei determina que “As atividades [...] serão exercidas” e não que “podem ser exercidas”: elas inelutavelmente o serão. Essa interpretação (considerando que, pelo menos antes da cessão onerosa no pré-sal, de fato foi o regime de concessão, e não o monopólio, utilizado na prática) traz à tona uma flagrante contradição entre a lei e a Constituição.

Art.23 As atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e de gás natural serão exercidas mediante contrato de concessão precedidos de licitação na forma estabelecida nesta lei. (Lei Federal 9.478/98)

Em redação dada pela lei 12.351/10, o imbróglio permanece:

Art.23 As atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e de gás natural serão exercidas mediante contrato de concessão precedidos de licitação na forma estabelecida nesta lei, ou sob o regime de partilha de produção, nas áreas do pré-sal ou nas áreas estratégicas, conforme legislação específica. (*idem*)

Em parte a confusão se resolve se a atividade em questão for desempenhada no regime de partilha: o tempo todo o petróleo é do Estado, e a

empresa não desfruta do *status* de concessionária – antes, de parceira. Todavia como o regime regulatório oficial continua sendo a concessão – o regime de partilha é usado nos casos de exceção, que são pré-sal e áreas estratégicas – a espinha dorsal do problema permanece²².

Bercovici também argumenta que a lei é inconstitucional uma vez que sendo bem da União o petróleo não poderia ser apropriado privadamente, como o regime de concessão em voga permite.

O modelo dos contratos de concessão, criticado inclusive pelo regime militar, foi adotado no Brasil em 1997, modelo este que não poderia ser mais inadequado, tendo em vista o interesse público na exploração e produção de petróleo e gás natural. Além dos seus problemas estruturais, mencionados acima, não se pode relegar o fato de que a Lei nº9.478/1997, que institui o modelo das concessões petrolíferas, é inconstitucional, pois o concessionário não pode ser proprietário do produto da lavra, sob pena de contrariar o fato de que o petróleo é um bem público de uso especial e é também monopolizado pelo Estado (artigos 20, IX e 177 da Constituição de 1988). Também há necessidade de revisão da Lei nº9478/1997 para resgatar o papel da Petrobrás como executora da política nacional do petróleo. (BERCOVICI: 2012, pp.313-314)

Nesse momento a política para o petróleo deixa de ser *executada* completamente pelo Estado através da Petrobrás, para agora apenas contar com a *regulação* econômica no setor. Como o Estado agora não mais exerce o controle da atividade petrolífera diretamente, sua renda a partir do petróleo se dará apenas na forma de cobrança de impostos, contribuições e taxas.

4.2. Aspectos tributários e fiscais do regime de concessão – a obtenção da parte do governo na produção.

A seção VI da lei 9.478/1997 estabelece a política do Estado para a obtenção de receita governamental na atividade econômica petrolífera sob esse modelo. Os haveres tributários em relação ao setor petróleo são

22 Poderia se argumentar que o problema é meramente semântico, no sentido de que bastaria substituir o termo “serão exercidas” por “poderão ser exercidas”. Contudo, devemos lembrar com Poulantzas que a política do estado será produto das contradições de classe interiorizadas na estrutura estatal, e que a política terá em si essas contradições impressas; o que pode se desdobrar numa atividade contraditória do próprio Estado e da ordem jurídico-constitucional.

comumente chamados de *participações*. O artigo 45 prevê quatro tipos de participações.

A primeira é o *bônus de assinatura*, que consiste no lance vencedor do leilão do campo. A segunda consiste dos *royalties*, porcentagem paga ao Estado mensalmente e em dinheiro, relativa ao volume produzido. No regime de concessão, a lei determinou 10% de alíquota de *royalties*. A terceira é chamada de participação especial, que consiste numa tributação extra quando a exploração exceder em muito a meta estimada para aquele poço, ou é acertada antes quando sabe-se que na jazida ou no campo há demasiado volume recuperável. E a última participação é o pagamento pela ocupação de área – conhecido na literatura especializada como ‘imposto de superfície’. Das quatro participações, estabelece o Art.45. que apenas o pagamento de *royalties* (II) e pela ocupação/retenção de área (IV) são incontornáveis²³.

O Art.46. da lei do petróleo estabelece que o bônus de assinatura deverá ser pago no ato da assinatura do contrato de concessão. Há um valor mínimo estipulado em edital, e na prática esse valor varia de acordo com o bloco ofertado pela ANP. Como será examinado no Capítulo 2 desta Tese, o bônus de assinatura é o critério mais importante na disputa entre projetos de exploração e desenvolvimento de um bloco ofertado em rodada de licitação, de modo que ele equivale, sem prejuízo de significado, ao lance no leilão.

Uma vez arrecadados pela União, a lei 9478/97 (“Lei do Petróleo”) estipula que a receita dos *royalties* seja distribuída entre União e entes federados. Na redação original da lei citada, o valor do *royalty* obedecia a duas faixas de cobrança: quando a parcela do valor do *royalty* for inferior a 5% da produção; e quando essa parcela for igual ou maior que 5% da produção. Na redação original da lei, o Art. 48, indiretamente, dispunha sobre a compensação financeira devida pela Petrobrás aos estados e municípios:

Art. 48. A parcela do valor do *royalty*, previsto no contrato de concessão, que apresentar cinco por cento da produção, correspondente ao montante mínimo referido no § 1º do

23 Por exemplo, pode ocorrer de um bloco que não recebeu proposta ofertante de quaisquer empresa ou consórcio ser então ofertado pela ANP sem a mediação de pagamento de bônus de assinatura. O caso da não-obrigatoriedade da participação especial é auto-explicativo, uma vez que essa participação requer, por definição, uma situação excepcional, que seria a presença de petróleo abundante fora da província geológica do pré-sal.

artigo anterior, será distribuída segundo os critérios estipulados pela lei nº7.990, de 28 de dezembro de 1989.
(Lei federal 9.478/1997)

A distribuição federativa dos *royalties* do petróleo, antes da lei 9.478, vinha sendo disciplinada pela lei federal 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Essa lei fora promulgada em pleno contexto de uso exclusivo de monopólio estatal do petróleo no Brasil; é útil recordar que a Carta de 1988 proibira os chamados 'contratos de risco' entre a Petrobrás e companhias petroleiras privadas, o que explica o fato dessa legislação citar puramente a Petrobrás. Assim é que o Art. 7º da lei 7.990/89, no propósito de estabelecer os percentuais de compensação financeira aos entes federados pela atividade petrolífera, alterou o Art.27 da lei 2.004/53 (a mesma que estabelecera o monopólio petrolífero e autorizara a criação da Petrobrás).

"Art. 27. A sociedade e suas subsidiárias ficam obrigadas a pagar a compensação financeira aos Estados, Distrito Federal e Municípios, correspondente a 5% (cinco por cento) sobre o valor do óleo bruto, do xisto betuminoso e do gás extraído de seus respectivos territórios, onde se fixar a lavra do petróleo ou se localizarem instalações marítimas ou terrestres de embarque ou desembarque de óleo bruto ou de gás natural, operados pela Petróleo Brasileiro S.A. - PETROBRÁS, obedecidos os seguintes critérios:

I - 70% (setenta por cento) aos Estados produtores;

II - 20% (vinte por cento) aos Municípios produtores;

III - 10% (dez por cento) aos Municípios onde se localizarem instalações marítimas ou terrestres de embarque ou desembarque de óleo bruto e/ou gás natural.

(Lei Federal 7.990/89 *apud* Lei Federal 2.004/53)

Essa distribuição federativa dos *royalties* foi alterada em 1998 por ocasião da lei federal 9.478, "Lei do Petróleo". De acordo com o que determinaram seus artigos 48 e 49, ficaram estipuladas as seguintes distribuições dos *royalties* entre os entes federados, na forma de compensação financeira pelo exercício da pesquisa e lavra do petróleo:

Quadro 2

Divisão Federativa dos *royalties* no regime de concessão, em parcelas de *royalty* que representem até 5% da produção.

Ente federado	Produção <i>onshore</i> ²⁴ .	Produção <i>offshore</i> .
União federal – a ser destinado ao Fundo Social	0%	20%
Estados e Distrito Federal, não-produtores, não-confrontantes, e não impactados ²⁵ .	0%	20%
Municípios que sejam não-produtores, não-confrontantes, e não-impactados ²⁶ .	0%	20%
Estados produtores ou confrontantes.	70%	20%
Municípios produtores ou confrontantes.	20%	17%
Municípios afetados por operações em embarque e desembarque de hidrocarbonetos.	10%	3%

Fonte: elaboração própria

Quadro 3

Divisão Federativa dos *royalties* no regime de concessão, em parcelas de *royalty* que representem mais de 5% da produção²⁷.

Ente federado	Produção <i>onshore</i> .	Produção <i>offshore</i> .
União federal – a ser destinado ao Fundo Social	25%	20%
Estados e Distrito Federal, não-produtores, não-confrontantes, e não impactados ²⁸ .	0%	20%

24 Denomina-se produção *offshore* aquela realizada em território marítimo ou oceânico; opostamente, a produção *onshore* é aquela realizada no território continental. (CARDOSO: 2012, p.23)

25 A lei 9.478/97, em seu Art. 48., Inciso II, alíneas “d” e “e”, estabelece que a distribuição do repasse federal oriundo dos *royalties* aos estados e municípios que não estejam envolvidos diretamente com a atividade de exploração e produção de petróleo e gás natural seja realizada a partir de ‘fundo especial’ determinado a esse fim, e cujos critérios de distribuição sejam os mesmos utilizados pelo Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e pelo Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

26 Ver nota anterior.

27 Contendo as alterações incluídas pela lei federal 10.261/2001 e pela lei federal 12.734/2012.

Municípios que sejam não-produtores, não-confrontantes, e não-impactados ²⁹ .	0%	20%
Estados produtores ou confrontantes.	52,5%	20%
Municípios produtores ou confrontantes.	15%	17%
Municípios afetados por operações em embarque e desembarque de hidrocarbonetos.	7,5%	3%

Fonte: elaboração própria

Ao que concerne o pagamento por retenção de área é necessário salientar que o Art.51. da lei 9.478/97 estabelece que essa participação governamental será definida no edital ou no contrato de concessão. Também ficou para ser definida eventual cobrança da *participação especial* – prevista na lei 9.478/97, Art.45, Inciso III – quando houver entendimento do CNPE sobre sua necessidade.

Por último, é necessário salientar que são cabíveis todos os outros tributos, contribuições, impostos e taxas que a legislação brasileira prever – inclusive as que escapam da legislação e regulação do setor petróleo. Nesse ínterim, é pertinente o que assevera Paulo César R. Lima:

Quanto aos demais encargos fiscais, o sistema tributário nacional estabelece tributos diretos e tributos indiretos. Os primeiros são o Imposto de Renda sobre a Pessoa Jurídica (IRPJ) e a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL). Os segundos são o Imposto Sobre Mercadorias e Serviços (ICMS), a Contribuição para o PIS, a Cofins, o Imposto Sobre Serviços, o Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI), o Imposto Sobre Importação (II) e o Imposto Sobre Exportação (IE). (LIMA: 2011, p.39)

28 A lei 9.478/97, em seu Art. 48., Inciso II, alíneas “d” e “e”, estabelece que a distribuição do repasse federal oriundo dos *royalties* aos estados e municípios que não estejam envolvidos diretamente com a atividade de exploração e produção de petróleo e gás natural seja realizada a partir de ‘fundo especial’ determinado a esse fim, e cujos critérios de distribuição sejam os mesmos utilizados pelo Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e pelo Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

29 Ver nota anterior.

O produto gerado pelo conjunto de instrumentos tributários e participações governamentais na atividade petrolífera é denominado como a 'Parte do Governo'³⁰. O tamanho dessa parte é importante na avaliação do regime regulatório, uma vez que fornece a métrica de quanto da riqueza produzida com a atividade fica retida no país e com isso colabora com o desenvolvimento econômico³¹.

4.3. O Conselho Nacional de Política Energética – CNPE.

No artigo 2º a Lei do Petróleo cria o Conselho Nacional de Política Energética – CNPE – órgão vinculado à presidência da república e presidido pelo ministro de minas e energia. O órgão nasce consultivo, devendo indicar a política do petróleo, devendo suas indicações passarem pelo Congresso Nacional. O Art.2. da lei 9478 ainda determina que o órgão é presidido pelo ministro de minas e energia, o que torna essa instância notadamente mais próxima da presidência da república em comparação com a ANP.

Legislação ulterior atribuiu também ao CNPE caráter deliberativo. A lei 11.097/2005, em seu artigo 3º, inclui no Art.2º da lei 9.478 o inciso IV, de acordo com o qual fica atribuído ao CNPE a competência de estabelecer diretrizes para os programas governamentais do carvão mineral, biocombustíveis, gás natural, energia solar e eólica. Essa legislação reflete um novo movimento pendular na trajetória da regulamentação petrolífera no Brasil, já presente na primeira década do século XXI: a reaproximação entre poder executivo federal e setor petróleo no Brasil. Além desse importante aspecto, duas outras inclusões de incisos legais são importantes e merecem ser citadas. Uma inclusão ocorreu através da lei 12.490/2011, que atribui ao conselho a competência de estabelecer diretrizes acerca de importação e exportação ao que toca o Plano Anual de Estoques Estratégicos de Combustíveis (plano existente desde a lei 8.176/1991); e outra incluída pela lei 11.909/2009, que

30 A literatura especializada consagra o termo *Government Take* a essa definição.

31 A discussão sobre a parte do governo e a parte da companhia na produção está desenvolvido no Capítulo 3. Um dos argumentos em prol do regime de partilha no pré-sal decorre justamente do aumento da parte do governo na produção, cuja expectativa é aumentada em face da perspectiva de produção nesses blocos *offshore*.

atribui ao conselho a competência de formular diretrizes para o uso do gás natural na indústria³².

Ao que toca o interesse de pesquisa nessa tese de doutorado, é imperioso sublinhar que é de competência do CNPE autorizar as rodadas de licitação no regime de concessão; a lei 12.351/10 estendeu essa competência do Conselho também às rodadas de licitação de petróleo e gás no regime de partilha. Embora o contrato de concessão seja celebrado entre concessionária e ANP (assim como cabe a Agência a elaboração do edital e do contrato) o poder de autorização dessa decisão manteve-se bastante próxima da influência da Presidência da República.

4.4.A Agência Nacional do Petróleo, Gás, e Biocombustíveis – ANP.

O capítulo IV da lei trata da Agência Nacional do Petróleo (ANP), cuja denominação passou a ser – a partir da lei 11.097/2005 – Agência Nacional do Petróleo, Gás, e Biocombustíveis. Na origem, a ANP foi criada para regular o setor petróleo no Brasil, assim como formular a política do setor. Todavia, o trabalho da Agência – tomado a partir de suas Resoluções e Portarias – se aproxima, dentro do aspecto da regulação, mais da dimensão normativa do que da dimensão diretiva – esta última a cargo do CNPE, o que mostra a subordinação da Agência frente ao Conselho.

Os membros da diretoria da ANP são escolhidos também pelo presidente, mas tem que ser referendados no Senado Federal. (ver artigo 11 da lei 9.478) Soma-se a isso que o quadro da ANP, conquanto necessário em vista de suas atribuições técnicas, é selecionado por concurso público.

Esses dois elementos são constitutivos de uma política em geral para as agências reguladoras obterem certo insulamento burocrático, e com isso independência das intempéries políticas, seja do governo ou do parlamento.

A ênfase na política petrolífera a partir da ANP e não do CNPE constitui política menos estatista, o que faz sentido num quadro de quebra de monopólio e promoção de abertura econômica no setor. Ainda sendo abertamente

32 A lei que estabelece o contrato de partilha de produção no pré-sal atribui ao CNPE a função de regular o índice mínimo de conteúdo local na exploração e produção, assim como definir os blocos a serem objeto de concessão ou partilha. Sobre esses aspectos, voltaremos na seção seguinte.

identificada com tal diretriz, a ANP não foi extinta com a mudança de governo em 2002. Pelo contrário, as alterações verificadas a partir das leis 12.351/10 e 11.097/05 atribuem a ela maior poder fiscalizador e de definição de parâmetros técnicos para o setor.

É necessário salientar junto com Nunes & Ribeiro & Peixoto (2007, pp.196,198-200) que as agências reguladoras no Brasil padeceram que certa indefinição tanto jurídica, como deixa evidente a figura desforme da ‘autarquia especial’, modalidade da qual as agências constituem pessoa jurídica; quanto entre os próprios atores participantes da política regulatória, em sua percepção do que é ou deveria ser uma agência reguladora.

De toda forma, a emergência das agências reguladoras no Brasil constituem processo que vem na cauda tanto da abertura econômica quanto da mudança do papel do Estado – de empreendedor para regulador. Nesse aspecto, Meirelles (2016, p.450) destaca que houve a preocupação do Legislador em preservar nas agências reguladoras certo “insulamento burocrático” o qual protegesse essas agências da ‘captura’ política, e as permitisse um desempenho mais técnico do que político. Nesse sentido, e diferentemente de Nunes & Ribeiro & Peixoto (*op.cit.*), que viam na figura jurídica da ‘autarquia especial’³³ um elemento disforme, Meirelles argumenta pela importância desse regime como possibilidade dessas agências atingirem seus fins e objetivos.

Acerca da definição sobre regime especial pelo qual funcionam as agências reguladoras no Brasil, assevera o autor:

Como se disse, todas essas agências foram criadas como autarquias sob regime especial, considerando-se o regime especial como o conjunto de privilégios específicos que a lei outorga à entidade para a consecução de seus fins. No caso das agências reguladoras até agora criadas no

33 Acerca do conceito de *autarquia* no Direito Administrativo Público, assevera o autor: “Autarquias são entes administrativos autônomos, criados por lei específica, com personalidade jurídica de Direito Público interno, patrimônio próprio e atribuições estatais específicas. São entes autônomos, mas não são autonomias. Inconfundível é autonomia com autarquia: aquela legisla para si; esta administra-se a si própria, segundo as leis editadas pela entidade que a criou.” (MEIRELLES: 2016, p.440). Mais à frente o autor ainda esclarece o conceito de forma inequívoca: “Autarquia é pessoa jurídica de Direito Público, com função pública própria e típica, outorgada pelo Estado, não se confundindo com as fundações de Direito Privado, nem com as empresas governamentais, e menos, ainda com os entes de cooperação (serviços sociais autônomos e organizações sociais).” (*idem*, p. 441)

âmbito da Administração Federal esses privilégios caracterizam-se basicamente pela independência administrativa, fundamentada na estabilidade de seus dirigentes (mandato fixo e ausência e subordinação hierárquica), autonomia financeira (renda própria e liberdade de sua aplicação) e poder normativo (regulamentação das matérias de sua competência). Entendeu ser indispensável a outorga desses amplos poderes às agências, em razão da enorme relevância dos serviços por elas regulados e fiscalizados e do envolvimento de poderosos grupos econômicos (nacionais e estrangeiros) nessas atividades. (MEIRELLES: 2016, pp.450-451)

Embora o autor enumere as características fundantes do regime de autarquia que caracterizam as agências reguladoras, o autor também é crítico em relação aos problemas políticos que a ela estão relacionados. Como os quadros de diretoria das agências são escolhidos por procedimento político – indicados pelo gabinete da Presidência da República, e sancionado no Senado Federal – o regime de autarquia das agências acaba por ser insuficiente no objetivo de as ‘insular’ da contaminação política. É visível na passagem que o autor reconhece os problemas oriundos da vida política, de modo que atribui prioritariamente a ela – senão exclusivamente – as origens dos desequilíbrios na regulação que ocorrem dentro das agências.

O atendimento das finalidades dessas agências, dentre as quais sobreleva a de evitar o chamado "risco de captura" de sua gestão pelo setor regulado, pressupõe a escolha de dirigentes independentes, especializados e experientes, e não indicados exclusivamente por razões políticas ou por apadrinhamento ou para atender a objetivos partidários. Lamentavelmente, esses pressupostos não têm sido observados em grande número de indicações do Executivo e nem examinados corri. rigor pelo Legislativo, quando as aprova. Aqui, é preciso destacar que a observância desses pressupostos também é de suma importância para a segurança jurídica no setor regulado, aspecto vital para os investidores interessados. (*idem*, p.451)

Assim como o CNPE, também a ANP se afirmou como órgão governamental responsável pela implementação da Política Energética Nacional. Além do trabalho de normatização³⁴ – ao que demonstram os 1025

34 São diretamente relacionadas a regulação petrolífera e elaboração da política de petróleo as Portarias Técnicas e Resoluções, além de uma Instrução Normativa no ano de 2010. Relativo a outros documentos, a ANP também emite: Despachos, Portarias Administrativas, e Autorizações.

documentos, entre portarias técnicas e resoluções, emitidas entre janeiro de 1998 e outubro de 2016 – também foi de seminal importância a função desempenhada pela Agência na elaboração das rodadas de licitação de blocos exploratórios e a própria celebração dos contratos em regime de concessão – ao que lhe cabe em atendimento ao Inciso XXIV do Art. 8º da lei 9.478/97.

4.5.A inserção internacional da Petrobrás e sua consolidação no regime de concessão enquanto empresa pública.

Por último, é importante salientar que a primeira década do século XXI também foi para a Petrobrás a afirmação de sua vocação internacional, construída desde as duas décadas anteriores. Desde o Plano Estratégico de 1999, foi incluída dentro da *holding* uma área de negócios internacionais. Através dessa repartição, a Petrobrás chegou a realizar um acordo que envolveu troca de ativos com a Repsol/YPF, o que lhe permitiu entrar no mercado argentino, e consolidar sua presença naquele mercado no ramo do *downstream*. Nessa mesma ocasião, a YPF/Repsol vendeu à Petrobrás 95% das ações preferenciais da empresa argentina EG3, a qual consistia basicamente numa refinaria, cuja capacidade de processamento atingia 30,5mil barris/dia. Com esse negócio a Petrobrás também adquiriu uma rede de 700 postos de serviço, o que lhe deu condições de entrar e se consolidar no mercado argentino. (PETROBRÁS: 2003, p.221; 2007, p.235)

A Petrobrás divulgou o Plano Estratégico de 1999 em outubro de 2000. Na ocasião a Braspetro, seu equipamento, capital, e pessoal técnico, foram inseridos dentro da Área Internacional da Petrobrás, uma das sete Áreas de Negócios pelas quais estaria estruturada a empresa. (PETROBRAS: 2007, p.235) As subsidiárias haviam sido criadas entre as décadas de 1970/80 dada a necessidade de expansão da Petrobrás somado com o impedimento legal da empresa se associar com organizações de direito privado. Tal impedimento caiu com a lei 9.478, embora a Braspetro fosse integralizada junto a *holding* apenas três anos depois; a Petroquisa seria reincorporada junto à Petrobrás somente em janeiro de 2012.

Em 2002 a Petrobrás comprou a empresa argentina Perez Companc (PECOM) o que a deu entrada em três mercados: Equador, Peru e Venezuela. Neste último país a entrada era inédita, e foi percebida pela instituição como a mais importante. (*idem, ibidem*)

No mesmo ano a Petrobrás entra no mercado mexicano através de ganho de licitação, em associação com a empresa japonesa Teikoku Oil, com quem dividiu 40% do capital social, e com a mexicana Diavaz, com 15%; formaram as três empresas o consórcio PTD Serviços Múltiplos, e teve a Petrobrás como líder do consórcio. Tal consórcio conseguiu em 2003 dois contratos com a empresa estatal mexicana Pemex nos blocos de Cuervito e Fronteirizo. (PETROBRÁS: 2007, pp.254-255)

É necessário notar que o teor do texto da história oficial da Área Internacional e Braspetro é simpática a abertura do setor petróleo no México, em mais uma contradição entre as duas historiografias oficiais da Petrobrás. No texto consta um elogio ao modelo de monopólio estatal do petróleo, mas que por conta da deficiência no investimento não conseguem renovar a sua capacidade produtiva. De acordo com a historiografia oficial da subsidiária internacional, por não se renovar o setor petróleo no México teria gerado um atraso responsável por tornar aquele país exportador do óleo cru e importador de gasolina, óleo lubrificante e diesel. E por mudar

entenda-se abrir o mercado, que hoje é monopólio da Pemex adotando um novo modelo para a indústria do petróleo e gás que permita ampliar suas reservas e que tem, como um dos caminhos possíveis a exploração e produção em águas profundas no Golfo do México. [...] Com uma história semelhante à da Pemex, a companhia brasileira desponta neste cenário, como exemplo de sucesso, esperando ter a oportunidade de contribuir para a expansão do setor energético mexicano. (PETROBRAS: 2007, p.255)

A Petrobrás consolidou a Área Internacional em uma série de novas iniciativas, e que não serão discutidas aqui em detalhes. Vale pontuar, além do crescimento das atividades da estatal no continente africano, o crescimento nos Estados Unidos, onde a empresa já estava desde a instalação da subsidiária da Braspetro naquele país, a Petrobrás América – PAI. A biografia da Área Internacional faz referência ao crescimento da empresa no setor de

downstream americano, a partir da aquisição da refinaria de Pasadena, no Texas. Os derivados lá produzidos eram vendidos dentro dos Estados Unidos, cujo mercado consumidor é muito amplo (PETROBRÁS: 2007, p. 260).

É importante observar que foi a primeira vez que a Área Internacional decide por um rumo diferente do que vinha sendo historicamente a sua missão e a da antiga Braspetro, qual seja, abastecer o mercado brasileiro e alcançar diretamente a autossuficiência volumétrica em petróleo. Aqui a busca seria *indiretamente* ao trazer divisas para o país, e compensar o déficit causado pela dependência externa do hidrocarboneto fóssil.

5. Etapa da presença do Regime de Partilha no pré-sal e áreas estratégicas.

Se a abertura econômica dos anos 1990 criaram as condições de transição entre a 2° e a 3° etapa da história da regulação petrolífera no Brasil, o esgotamento do ciclo neoliberal – ao que é sintomática a mudança de governo em 2002 – é quem cria condições para a transição entre a 3° e a 4° etapa. Se a década anterior foi marcada pelo ajuste fiscal e pela hegemonia neoliberal, a primeira década do século XXI terá a inclusão da temática social na agenda, assim como pela prioridade da inclusão social e do combate a extrema pobreza.

5.1. Características principais do regime de partilha e sua inclusão no regime regulatório brasileiro.

A alteração dos marcos regulatórios teve iniciativa do poder executivo federal o qual, em 2009, enviou ao Congresso Nacional quatro projetos de lei, dos quais um deles – o PL/5938 – trata do regime de partilha. Os outros três discorrem sobre: criação da empresa pública PPSA (PL/5939); criação do Fundo Social (PL/5940); e a capitalização da Petrobrás (PL/5941)³⁵.

A redefinição dos marcos regulatórios do setor para o pré-sal ocorreu pela lei 12.351/10, que por sua vez alterou a lei 9.478/97. Consistiram numa nova normatização legal tanto sobre as condições de exploração e delimitação

35 <https://oglobo.globo.com/economia/lula-assina-quatro-projetos-de-lei-do-pre-sal-3118525>

de áreas de exploração, fontes de recursos, e também criaram o Fundo Social. O escopo da lei se limite a área do pré-sal e a aquelas denominadas “áreas estratégicas” definidas no inciso V do art.2 da lei como “região de interesse para o desenvolvimento nacional, delimitada em ato do Poder Executivo”.

É candente o ‘espírito’ desenvolvimentista no teor da lei, o que também correspondeu ao momento vivido pelo país. Com a mudança de governo houve também um giro político que sinalizou o ocaso do ciclo neoliberal e o retorno (ou, pelo menos a intenção a) a uma matriz desenvolvimentista renovada. A reserva de parte dos *royalties* para o Fundo Social (FS) e a exigência de conteúdo local também no regime de partilha são dois aspectos na lei 12.351/10 os quais denunciam uma intenção desenvolvimentista.

O regime contratual de partilha de produção está explicitado no Capítulo III da lei. É bem evidente na nova legislação que o petróleo pertence a União, em última instância, e que caberá ao CNPE controlar o ritmo de contratação³⁶. O petróleo, gás natural e demais hidrocarbonetos, dentro ou fora do pré-sal, são bens da União, e nisso encontra fundamento jurídico nos incisos V, VI, VII, e IX do art. 20 da Constituição Federal.

A lei 12.351, diferentemente da lei 9.478, prevê duas participações governamentais: bônus de assinatura e *royalties*, em consonância com o seu Art.42-A³⁷. É útil recordar que no regime de concessão existem mais duas participações governamentais: participação especial; e pagamento por retenção de área. Os *royalties* devem ser pagos pela concessionária mês a mês, e em moeda nacional, a partir do início da produção comercial. A alíquota dos *royalties* é definida pelo § 1º do Art.42 da lei 12.351/10 no valor de 15% sobre o óleo auferido no ponto de medição.

Na legislação brasileira, os *royalties* consistem de compensação financeira devida aos entes federados, assim como a órgãos da Administração Direta federal, pela produção de petróleo e gás no país (lei 12.351, Art.2, inciso XII). Essa distribuição é definida pelo Art.42-B da lei 12.351/10³⁸.

36 Ver incisos I, II, e III do Art. 9º da lei 12.351/10.

37 Artigo incluído por força do Art.2º da lei 12.734 de 2012.

38 Incluída pelo Art. 2º da lei 12.734/2012.

Quadro 4 – Divisão Federativa dos *royalties* no regime de partilha.

Ente Federado	Produção <i>onshore</i> ³⁹	Produção <i>offshore</i> ⁴⁰
União federal – a ser destinado ao Fundo Social.	15%	22%
Estados e Distrito Federal produtores ou confrontantes.	20%	22%
Municípios produtores ou confrontantes	10%	5%
Municípios afetados por embarque e desembarque de hidrocarbonetos.	5%	2%
Estados e Distrito federal não produtores, não impactados e não-confrontantes. (distribuído através de fundo especial, a partir de critérios do FPE ⁴¹)	25%	24,5%
Municípios não-produtores, não-impactados e não-confrontantes. (Distribuído através de fundo especial, a partir de critérios do FPM ⁴²)	25%	24,5%

Fonte: elaboração própria.

Ademais, como o artigo 3º da lei 12.351/10 é claro e expresso em definir o escopo do alcance da jurisdição dessa legislação circunscrita ao pré-sal e áreas estratégicas, se observa que blocos já licitados pelo regime de concessão não sofrem alteração, o que garante segurança jurídica dos contratos passados.

39 Lei federal 12.351, Art. 42-B, inciso I.

40 Lei federal 12.351, Art.42-B, inciso II.

41 Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal. O cálculo dos coeficientes pelos quais são definidos os repasses da União federal aos estados está estabelecido na Lei Complementar federal N°62, de 28 de dezembro de 1989, Art.2, Inciso III, itens “a” e “b” (alterado pelo Art.1º da lei complementar N° 143 de julho de 2013). Em linhas gerais, o coeficiente do FPE a cada estado será diretamente proporcional a razão entre a população da unidade federada pelo total da população do país; e inversamente proporcional à média da renda domiciliar *per capita* daquela unidade. Em termos mais simples, significa que os estados mais pobres e mais populosos serão mais beneficiados com os recursos do FPE. Os coeficientes de cada estado consta do Anexo Único da LC 62/89.

42 Assim como o FPE, também o FPM – Fundo de Participação dos Municípios – é previsto no Art.159 da Constituição Federal de 1988. Estabelece o preceito constitucional que 49% da receita da União federal – que for advinda do Imposto de Renda e do Imposto Sobre Produtos Industrializados – será repassado aos entes federados da seguinte forma:

- Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal: 21,5%
- Fundo de Participação dos Municípios: 24,5%
- Financiamento de planos regionais de desenvolvimento no Norte, Nordeste, Centro-Oeste, e semi-árido: 3%

Analogamente ao Fundo Especial previsto para os Estados não-produtores, não-impactados, e não-confrontantes, também o Fundo Especial previsto para os municípios obedecerá aos critérios do FPM: será maior o coeficiente de repasse na proporção direta do contingente populacional, e na razão inversa da renda domiciliar *per capita*. Ver LC 91/1997.

No primeiro leilão no regime de partilha de produção estava ainda em vigor o art.4º da lei 12.351/10, o qual determinara a obrigatoriedade da participação da Petrobrás em 30% do capital do consórcio parceiro e da posição da estatal como operadora dos blocos⁴³. Esse artigo foi alterado pela lei 13.365 de 2016, cuja redação subtraiu as duas obrigatoriedades – tanto em relação ao percentual de participação no consórcio quanto em relação a obrigatoriedade da Petrobrás em exercer o papel de operadora no consórcio⁴⁴.

Na ocasião do primeiro leilão foi definido através de procedimento licitatório o consórcio com o qual a União federal celebrou contrato de partilha de produção relativo às atividades de exploração e produção no campo de Libra, na bacia de Santos, do polígono do pré-sal⁴⁵. Das onze empresas que demonstraram interesse num primeiro momento, apenas quatro empresas permaneceram na disputa: CNOOC (China), CNPC (China), Shell (Holanda-Reino Unido), e Total (França). Elas compuseram juntamente com a Petrobrás o único consórcio participante, que pagou R\$ 15 bilhões em bônus de assinatura.⁴⁶

O segundo leilão do pré-sal ocorreu em 27 de outubro de 2017. O certame foi executado já sob a alteração do Art.4º da lei 12.351/2010 – por força do Art.1º da Lei 13.365/2016 – pelo qual a Petrobrás não arcaria com a obrigatoriedade da operação dos blocos ou da participação mínima no capital social do consórcio. Pela alteração, caberia ao CNPE oferecer à Petrobrás a preferência tanto pela participação mínima quanto pela função de operadora.

43 De acordo com a redação original da lei 12.351, dispunha o artigo quarto: “Art.4º A Petrobrás será a operadora de todos os blocos contratados sob o regime de partilha de produção, sendo lhe assegurado, a este título, participação mínima previsto no art.20.” O artigo 20 da citada lei também foi alterada pela lei 13.365 de modo que a participação da Petrobrás continua obrigatória, embora esteja a empresa referida desobrigada tanto de ser operadora do consórcio quanto de participação mínima no capital social.

44 Nesse ínterim, o artigo 279 da lei federal N°6.404, de 2016, incluiu o § 1º no Art.20 o qual estabelece que “A participação da Petrobras no consórcio implicará sua adesão às regras do edital e à proposta vencedora”, ou seja, que não haverá da parte da Petrobrás participação mínima prevista em lei.

45 As coordenadas longitudinais e latitudinais que definem os vértices do polígono do pré-sal estão expressos no Anexo único da lei 12.351/10.

46 http://www.brasil-rounds.gov.br/round_p1/index.asp

Quadro 5

1º Rodada do Pré-Sal no Regime de Partilha:

Resultado Consolidado por Bloco.

Nome da empresa	Participação (%)	Excedente em óleo para a União (%)
Petróleo Brasileiro S.A.	10,00	41,65
Shell Brasil Petróleo Ltda.	20,00	
Total S.A.	20,00	
CNPC International Ltd	10,00	
CNOOC International Limited	10,00	

Fonte: www.brasil-rounds.gov.br

Através da Resolução N°13, de 8/06/2017, o CNPE resolveu pela oferta à Petrobrás pela participação com preferência pela função de operadora em dois blocos exploratórios do pré-sal na segunda rodada do regime de partilha⁴⁷. O quadro abaixo mostra os resultados da segunda rodada por bloco licitado. Foram oferecidos quatro blocos, sendo um na Bacia de Campos (o qual ficou sem proposta ofertante) e três na Bacia de Santos. Tanto o leilão da segunda quanto da terceira rodada do pré-sal em regime de partilha ocorreram em 27 de outubro de 2017. Separar em duas rodadas a serem celebradas no mesmo dia sugere prudência da parte do Regulador em considerar que tratavam-se de dois objetos de natureza distinta a serem leiloados. Na 2º Rodada a União federal – representada pela ANP – ofereceu *campos unitizáveis*, isto é, áreas adjacentes a poços ou blocos já em exploração. Estiveram contidos na 2º Rodada os blocos de Sudoeste de Tartaruga Verde, Sul de Gato do Mato, Entorno de Sapinhoá, e Norte de Carcará. Na 3º Rodada, por sua vez, foram

47 “Art. 1º Fica estabelecido que os editais da Segunda e da Terceira Rodadas de Licitações sob o regime de partilha de produção, conforme manifestação da Petróleo Brasileiro S. A. - Petrobras ao Ministério de Minas e Energia, deverão indicar que a participação obrigatória daquela Empresa, como operador, ocorrerá da seguinte forma:

I - com 30% (trinta por cento) na área unitizável ao Campo de Sapinhoá, a ser licitada na Segunda Rodada de Licitações; e

II - com 30% (trinta por cento) em cada uma das áreas de Peroba e de Alto de Cabo Frio - Central, a serem licitadas na Terceira Rodada de Licitações.

Art. 2º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.”

(Resolução CNPE N°13/2017)

oferecidos blocos convencionais. Nesse conjunto, a União ofereceu os blocos de Pau Brasil, Peroba, Alto de Cabo Frio Oeste, e Alto de Cabo Frio Central⁴⁸.

Quadro 6

2º Rodada do Pré-Sal no Regime de Partilha: Resultados Consolidados por Bloco.

Setor	Blocos	Preferência Petrobras	Petrobras irá compor consórcio	Nº Ofertas	Área Arrematada (Km²)	Empresa/Consórcio (* operador)	Percentual de excedente em óleo
SS-AUP2	Entorno de Sapinhoá	Sim	Sim	2	213.99	Petrobras (45%)*; Repsol Sinopec (25%); Shell Brasil (30%)	80.00
SS-AUP2	Norte de Carcará	Não	Não	2	312.92	Statoil Brasil O&G (40%)*; Petrogal Brasil (20%); ExxonMobil Brasil (40%)	67.12
SS-AUP2	Sul de Gato do Mato	Não	Não	1	128.83	Shell Brasil (80%)*; Total E&P do Brasil (20%)	11.53
Total:	3			05	655.74		

Fonte: www.brasil-rounds.gov.br

Se a primeira rodada do pré-sal no regime de partilha não consistiu num momento competitivo, a segunda e terceira rodadas foram apenas pouco competitivas. Das oito empresas participantes apenas uma – a Ouro Preto Óleo e Gás – não participou de proposta vencedora. Entre as sete empresas vencedoras, apenas a Petrobrás é nacional⁴⁹. Como aqui observamos – diferentemente da primeira rodada do pré-sal – alguma concorrência entre os consórcios ofertantes, é importante salientar que nos leilões em regime de partilha os “bônus de assinatura são fixos para as duas rodadas⁵⁰ e o excedente em óleo para a União é o único critério para definir a licitante vencedora” de modo que “as ofertas são julgadas e classificadas segundo a

48 <https://oglobo.globo.com/economia/confira-quem-arrematou-os-blocos-do-leilao-do-pre-sal-22000684>; ver também <http://www.brasil-rounds.gov.br/pt/partilha-de-producao/2-rodada-de-partilha-de-producao-pre-sal/resultados>.

49 <http://www.brasil-rounds-data.anp.gov.br/relatoriosbid/Bloco/ConsolidadoBlocoDesktopFiltrado/29>

50 Os valores relativos ao bônus de assinatura dos blocos na 2º e 3º Rodada do pré-sal constam do Anexo XIX dos respectivos editais. Assim, estavam previstos para ser arrecadados em bônus de assinatura na 2º Rodada valores somados em R\$ 3.400.000.000,00. Os bônus da 3º Rodada por sua vez somariam R\$ 4.350.000.000,00, de modo que a soma da arrecadação dos leilões do dia 27 de outubro de 2017 – ou seja, deduzidos os valores que não foram recebidos, que são relativos aos blocos que não tiveram oferta – se concretizaram na cifra de R\$ 6.150.000.000,00.

ordem decrescente do excedente em óleo para a União, sendo declarada vencedora a licitante que ofertar o maior percentual para a União⁵¹.

Quadro 7

3º Rodada do Pré-Sal no Regime de Partilha:

Resultados Consolidados por Bloco.

Setor	Blocos	Preferência Petrobras	Petrobras irá compor consórcio	Nº Ofertas	Área Arrematada (Km ²)	Empresa/Consórcio (* operador)
SS-AP1	Alto de Cabo Frio Oeste	Não	Não	1	1.383,00	Shell Brasil (55%)*; CNOOC Petroleum (20%); QPI Brasil (25%)
SS-AUP2	Peroba	Sim	Sim	3	1.073,41	Petrobras (40%)*; CNODC Brasil (20%); BP Energy (40%)
SC-AP5	Alto de Cabo Frio Central	Sim	Sim	2	3.674,37	Petrobras (50%) BP Energy (50%)
Total:	3			06	6.130,78	

Fonte: brasil-rounds.gov.br

No momento da licitação dois blocos não receberam oferta: na 2º Rodada, o bloco de Sudoeste de Tartaruga Verde não recebeu proposta; também o bloco de Pau Brasil, na 3º Rodada, não recebeu oferta. Por outro lado, o percentual de excedente em óleo oferecido foi bastante significativo nos blocos em que os consórcios cujas ofertas superaram o percentual mínimo estabelecido na Tabela 16 constante nos dois últimos editais de leilão do pré-sal.

Na 2º Rodada o bloco Norte de Carcará, cujo mínimo estabelecido em edital era de 22,8%, recebeu a proposta de 67,12%; também nessa Rodada, Entorno de Sapinhoá recebeu 80% de excedente em óleo – quase oito vezes o mínimo (10,34%). Já na 3º Rodada foram os casos de Peroba (76,96%, [51 http://www.brasil-rounds.gov.br/pt/partilha-de-producao/3-rodada-de-partilha-de-producao-pre-sal/2-e-3-rodadas-de-partilha-de-producao-pre-sal](http://www.brasil-rounds.gov.br/pt/partilha-de-producao/3-rodada-de-partilha-de-producao-pre-sal/2-e-3-rodadas-de-partilha-de-producao-pre-sal) ver também no edital da 2º Rodada (BRASIL: 2017a, p.8) e da 3º Rodada (BRASIL: 2017b, p.8)

quando o mínimo exigido fora 13,89%) e Alto de Cabo Frio Central (75,8% e 21,38%, respectivamente). Os blocos de Alto de Cabo Frio Oeste e Sul de Gato do Mato receberam apenas o mínimo estabelecido em edital.

5.2. O Fundo Soberano, BNDES, e a Capitalização da Petrobrás.

A lei 12.276 de julho de 2010, oriunda do PL 5941/2009, a qual autorizou o contrato de cessão onerosa entre União federal e Petrobrás, em seu Art. 9 autorizou o processo de capitalização da Petrobrás⁵². O fato dessa autorização constar da mesma lei que autoriza a cessão onerosa está em conformidade com a estratégia que o governo federal adotara para fortalecer a Petrobrás o suficiente para arcar com os custos requeridos para a exploração no pré-sal: ao autorizar que os títulos da dívida pública federal pudessem subscrever ações da Petrobrás, a intenção do governo naquele momento foi a de canalizar recursos para a própria capitalização da Petrobrás. Nesse aspecto, são muito claras as indicações deixadas por Francisco J.R. Sousa:

O Projeto de Lei nº 5.941, de 2009, de autoria do Poder Executivo, propôs a autorização da cessão onerosa de áreas do Pré-sal para dotar a União de recursos para fortalecer a Petrobrás por meio de operação de capitalização (venda de ações). Isso era necessário para que essa estatal tenha condições de desempenhar o papel central a ela atribuído pelo marco legal de partilha de produção (operadora exclusiva das áreas, com participação mínima de 30% nos consórcios) e realizar os investimentos nessa áreas. No decorrer da tramitação da referida proposição no Legislativo, ficou claro que a ampliação da participação acionária da União, diretamente ou por intermédio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, no capital dessa estatal também era considerada prioritária pelo governo. (SOUSA: 2011, p.12)

Dessa forma, o que ficou conhecido como a ‘capitalização da Petrobrás’ foi a oferta pública de ações da empresa como mecanismo de obtenção de aporte financeiro necessário para a pesquisa e lavra que viriam a

52 “Art. 9º. Fica a União autorizada a subscrever ações do capital social da Petrobras e a integralizá-las com títulos da dívida pública mobiliária federal.

Parágrafo único. Fica a União autorizada, a critério do Ministro de Estado da Fazenda, a emitir os títulos de que trata o caput, precificados a valor de mercado e sob a forma de colocação direta.” (Lei 12.276/2010)

serdesempenhados pela empresa no polígono do pré-sal⁵³. Se levarmos em conta que a vigência da obrigatoriedade prevista no Art. 4º da lei 12.351/2010 esteve em voga até 29 de novembro de 2016, a capitalização então significou uma entrada proativa do setor público federal no desenvolvimento do pré-sal, seja no controle da atividade, seja na persecução a rendas e dividendos provenientes dessa atividade. A tabela abaixo, a qual demonstra o aumento da participação das instituições federais no capital social da Petrobrás (embora não da União federal diretamente⁵⁴, que verificou decréscimo na participação da empresa), corrobora dessa afirmação.

Tabela 1

Evolução da Composição Acionária da Petrobrás. (2009-2010)

Acionista	31/12/2009			31/10/2010		
	% ON	% PN	% Capital Social	% ON	% PN	% Capital Social
União	55,6%	0,0%	32,1%	53,6%	1,2%	31,1%
BNDESPAR	1,9%	15,5%	7,7%	2,3%	23,9%	11,6%
BNDES	0,0%	-	0,0%	2,9%	-	1,7%
Fundo soberano	0,0%	0,0%	0,0%	4,6%	2,9%	3,9%
Estrangeiros	30,4%	50,3%	38,8%	25,7%	39,4%	31,6%
Outros	12,1%	34,2%	21,4%	10,8%	32,6%	20,1%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Sousa (2011, p.13)

Lima (2012, pp.109-111) destaca, além da lei 12.276/2010, outros dois instrumentos jurídicos pertinentes à capitalização da Petrobrás. Um é a Medida Provisória N°500/2010, convertida na lei federal 12.380/2011, a qual “autoriza a União e as entidades da administração pública federal indireta a contratar,

53 “A oferta pública de ações da Petrobrás compreendeu a emissão de 2.369 milhões de ações ordinárias e 1.901 milhão de ações preferenciais, as quais foram vendidas aos preços de R\$ 29,65 por ação ordinária e R\$ 26,30 por ação preferencial. A operação foi concluída em 1 de outubro de 2010, tendo permitido o aumento de capital dessa empresa em R\$ 120,25 bilhões, dos quais R\$ 74,8 bilhões corresponderam a recursos utilizados para pagamento à União por conta da cessão onerosa de áreas do Pré-sal e R\$ 45,45 bilhões permaneceram no caixa da Petrobrás.” (SOUSA: 2011, p.13)

54 Esse fato pode se justificar por ser uma estratégia pela qual se evita o aumento da dívida pública: “O motivo para a grande participação do BNDES, por exemplo, é o fato de a emissão de títulos públicos pela União e posterior repasse à empresa pública, com vistas à subscrição de ações da Petrobrás, gerar um crédito e, com isso, não causar aumento da dívida pública líquida, o que não ocorreria se a própria União realizasse a subscrição”. (LIMA:2011, p.113)

reciprocamente, ou com fundo privado do qual seja o Tesouro Nacional cotista único a aquisição, alienação, cessão, e permuta de ações , a cessão de créditos decorrentes de adiantamentos efetuados para futuro aumento de capital, a cessão de alocação prioritária de ações em ofertas públicas ou a cessão do direito de preferência para a subscrição de ações em aumentos de capital”. (LIMA: 2012, p.109)

Outra peça jurídica importante é a Medida Provisória N°505/2010, convertida na Lei nº 12.397 de 2011, a qual autoriza a União a conceder em empréstimo R\$ 30 bilhões ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES. De acordo com o regramento acertado na MP e na lei, esse crédito ao BNDES seria lastreado em títulos da dívida pública federal. É decorrente dessa legislação que ela abriu a possibilidade da participação de outros entes federais na capitalização da Petrobrás, tais como o BNDES e o Fundo Soberano. (*idem*, p.110; ALMEIDA & OLIVEIRA & SCHNEIDER: 2014, p.22)

Embora a literatura especializada registre a dimensão superlativa do aporte financeiro recebido pela ocasião da capitalização da Petrobrás⁵⁵, ela também registra que esse aporte mostrou risco de insuficiência no médio e longo prazo. Primeiramente, porque apenas R\$ 40,23 bilhões do montante de R\$ 120 bilhões são recursos novos advindos do setor privado sendo que o Plano de Negócios da Petrobrás para o período 2010-2014 havia previsto a necessidade de investimentos na ordem de US\$ 224 bilhões, além dos US\$ 10 bilhões exigidos pelo Programa de Exploração Obrigatório do contrato de cessão onerosa. (LIMA, *idem*, p.114)

Em segundo lugar, a forma como a capitalização foi realizada – em que todas as ações destinadas a este fim foram ofertadas de uma vez – consistiu de erro estratégico porque deixou a empresa vulnerável a uma baixa conjuntural do valor de suas ações. (*idem*, pp.117-121, 125).

Cabe discutir o papel do Fundo Soberano e do BNDES no processo de capitalização. O Fundo Soberano do Brasil (FSB) foi criado por força da lei

55 “Essa capitalização de cerca de R\$ 120 bilhões, equivalente a aproximadamente US\$ 70 bilhões, foi a maior realizada no mundo. Após a capitalização, a Petrobrás tornou-se a quarta maior companhia do mundo em valor de mercado, atrás apenas da Exxon, Apple e PetroChina”. (LIMA: 2011, p.112)

federal 11.887 de 2008. O Art.1º da lei define o escopo de ação do FSB. O Fundo é ligado ao Ministério da Fazenda, e objetiva responder por investimentos no Brasil e no exterior em projetos de interesse nacional. Além disso, rege o artigo, o FSB também tem o papel de formar poupança interna, e atenuar o efeito de fase descendente de ciclos econômicos.

O Art. 3º da lei 11.887 determina que decreto presidencial deverá regulamentar o FSB. Em atendimento a lei, o Decreto N°7.055, de 28 de dezembro de 2009, regulamenta suas funções e funcionamento, previstos em lei.

Ao que toca a direção do FSB, o Art.6º da lei 11.887 prevê que o conselho deliberativo do Fundo – que terá como membros natos o ministro da fazenda, o ministro do MPOG (Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão), e o presidente do Banco Central do Brasil (BCB) – seria instituído por decreto presidencial, o que foi realizado através do Decreto N°7.113 de 2010⁵⁶. O Art.3º da lei 11.887/2008 define as competências do conselho deliberativo do FSB, entre as quais se destacam: orientar a aplicação e resgate de recursos do Fundo; resguardar ou autorizar a aplicação dos recursos do Fundo, em face dos riscos corridos e retornos esperados; aprovar por unanimidade seu regimento interno.

Em atendimento ao Art.7º dessa lei, a União federal, com recursos do FSB, é cotista única do Fundo Fiscal de Investimentos e Estabilização – FFIE – o qual, na prática, constitui gestor operacional dos recursos do FSB, sendo ele um fundo de direito privado, contando com patrimônio e estatuto próprios (diferentemente do FSB, que é órgão da Administração Direta e, portanto, não possui personalidade jurídica própria⁵⁷).

Se o FSB constitui órgão recentemente formado com a finalidade de colaborar com uma política de desenvolvimento, a trajetória do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) é mais antiga. Fundado em

56 A época da capitalização da Petrobrás, o conselho diretor do FSB era composto pelos ministros Paulo Bernardo, Guido Mantega (presidente do conselho), e pelo presidente do BCB, Henrique Meirelles.

57 O que somado com a composição dos três membros natos do conselho deliberativo serem, por lei, ministros de estado, mostra que o FSB é bastante próximo da influência e do controle (no âmbito de suas políticas e decisões) do poder executivo federal e suas diretivas de política pública.

20 de junho de 1952 com o nome de Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico a instituição foi idealizada na ocasião dos trabalhos da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU) a qual – assim como haviam sido a Missão Cookie, de 1942, e a Missão Abbink, de 1948 – dedicara-se a investigar e discutir as causas do atraso econômico e as possibilidades de industrialização. A CMBEU foi formada por mais de 200 técnicos brasileiros e americanos, e suas propostas foram financiadas num primeiro momento através da cooperação financeira viabilizada pelo Export and Import Bank (EXIMBANK) e pelo Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD). (PAIVA: 2012, pp.12-16)

Ernani Torres Filho (2009, pp.26-30) afirma que a formação de bancos de desenvolvimento nos países centrais não decorreu meramente da falha de mercado de crédito, mas sim como forma de empreender uma transformação econômica impossível de se processar a partir do sistema bancário no setor privado. Além da questão nacionalista, cara ao século XIX em face da II Revolução Industrial, também a formação desses bancos de desenvolvimento foi candente a recuperação desses países no cenário pós-I e II Guerra Mundial. Seriam os casos paradigmáticos do KfW alemão (*Kreditanstalt für Weidaruftban*), dos americanos RFC (*Reconstruction Finance Corporation*) e *Commodity Credit Corporation*, entre outros.

Dessa forma, assevera o autor:

Na Europa Continental e no Japão, tanto no século XIX como no pós-guerra, a questão do financiamento de projetos industriais e de infraestrutura pesada não pode ser reduzida a falhas do mercado de crédito. Na prática, esses Estados Nacionais, diretamente ou através de capitais privados, estavam construindo instituições que, muitas vezes, tinham como função mudar as estruturas de mercado existentes de forma a permitir o financiamento de projetos que, às condições correntes de mercado, não se viabilizariam. Nesse cenário, os objetivos políticos de desenvolvimento, industrialização, reconstrução ou enfrentamento externo eram, do ponto de vista do Estado, mais importantes do que a subordinação aos interesses imediatos dos bancos privados. (TORRES FILHO: 2009, p.28)

O autor aponta três características principais que definem um banco de desenvolvimento. Primeiramente a ênfase no financiamento de longo prazo.

Em segundo lugar, mas não menos importante, o banco em questão deve trabalhar, prioritária e predominantemente, com recursos formados no país. E por último, deve o banco ser capaz de originar operações de crédito. O autor, por exemplo, descarta o chileno *Corporación de Fomento* uma vez que afirma ser esse banco mero repassador de recursos do BID e do Banco Mundial. Por outro lado, cabe o BNDES nessa definição como banco de desenvolvimento (*idem*, pp.28-29)

Trata-se de um banco controlado pelo governo federal, voltado basicamente para atender projetos de investimento de longo prazo, particularmente na indústria e na infraestrutura. Os recursos de longo prazo administrados pela instituição têm origem doméstica e são denominados em moeda nacional. Metade de suas operações correntes é originada diretamente. Além disso, o BNDES tem capacidade de influenciar a determinação dos preços e das quantidades de crédito nos mercados em que atua. (TORRES FILHO: 2009, p.30)

O autor destaca o tamanho do aporte de ativos do BNDES em face ao seu tamanho: no ano de 2007, a reserva de ativos do Banco orbitou a cifra de US\$ 110 bilhões. À época, uma carteira de ativos equivalente ao do Banco de Desenvolvimento da Coreia do Sul, o KDB, com quem também se assemelha, de acordo com levantamento do autor, em contingente de funcionários – cerca de 2 mil pessoas. A comparação com o BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento – é ilustrativa: contendo uma carteira de ativos de US\$ 66 bilhões (que é pouco mais da metade do que teria o BNDES ou o KDB) , o tamanho do Banco Interamericano, tomado pelo número de funcionários, é no entanto equivalente ao KDB e ao BNDES. O valor dos desembolsos anuais também representa o escopo superior das operações do banco brasileiro: no ano de 2007 os desembolsos do BNDES somaram US\$ 35 bilhões, o que é igual a seis vezes o valor desembolsado pelo BID e três vezes o do Banco Mundial. (TORRES FILHO: 2009, pp.29-31)

O elevado volume anual de desembolsos do BNDES está, assim, diretamente ligado a três fatores. O primeiro é a importância desses financiamentos para um país que detém uma indústria importante de equipamentos, principalmente nas áreas de transporte e de equipamentos agrícolas. O segundo consiste na dimensão continental e na importância da produção

agrícola para a economia brasileira. O terceiro são os níveis elevados de taxas de juros e os prazos curtos praticados no mercado financeiro brasileiro. (TORRES FILHO, 2009, p.32)

Em comparação com o FSB, a direção do BNDES dispõe de maior autonomia. O Conselho de Administração do Banco, definido pelo Art.15 do Estatuto Social do BNDES como “órgão de orientação superior”, é composto por 7 membros, sendo um deles ocupante da presidência do Conselho. De acordo com o Estatuto do BNDES, ainda no Art.15 (incisos I, II, e III), quatro desses conselheiros serão indicados por chefes de pastas ministeriais: um pelo Ministério do Trabalho; um pelo Ministério da Fazenda; um pelo Ministério das Relações Exteriores; um pelo Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços; e os outros três pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. A escolha entre essas pessoas não é livre, pois o Art.15 é claro ao que se diz que precisam ser escolhidas entre os nomes votados na Assembléia Geral.

Além desses sete integrantes, o Inciso II do Art. 15 prevê um representante dos trabalhadores do Banco, escolhido a partir do voto dos funcionários ativos. Por último, o Inciso III estabelece mais três membros “independentes” e indicados pelo ministro do planejamento; isto é, membros que não precisam ter vínculo com o BNDES. Os membros do Conselho terão mandato de dois anos, com até três reconduções.

O Art.16 dispõe sobre as atribuições do Conselho Administrativo. Destacam-se entre essas competências: aconselhar o presidente do Banco (Inciso II), decidir sobre os vetos do presidente do BNDES às decisões da Diretoria (Inciso IX), aprovar políticas gerais da empresa (Inciso XI), aprovar os orçamentos de investimento e administrativos (Inciso XV), eleger e destituir os membros da Diretoria do BNDES (Inciso XXI), e convocar a Assembléia Geral quando julgar conveniente (Inciso XXXIII).

A Diretoria do BNDES, por sua vez, é composta por oito membros mais o presidente do Banco, todos eleitos e demissíveis pelo Conselho de Administração. (Art.18) Entre as competências da Diretoria, previstas no Art.19, destacam-se: aprovar, em harmonia com a política do governo e as diretrizes

estabelecidas pelo Conselho de Administração, as linhas orientadoras da ação do BNDES (Inciso I, alínea “a”); submeter ao Conselho de Administração o Programa de Dispêndios Globais (Inciso II); autorizar aplicações não reembolsáveis (Inciso VI) assim como acordos e contratos que constituam ônus ao BNDES (Inciso IX); e pronunciar-se sobre todas as matérias que devam ir para o Conselho de Administração (Inciso X).

Embora na prática o Conselho de Administração seja o órgão mais poderoso dentro do BNDES, uma vez que ele pode eleger e destituir o presidente e os diretores do Banco, os próprios conselheiros podem ser eleitos e destituídos a qualquer tempo pela Assembléia Geral quando convocada. (Art.14, Inciso VI) Ou seja, embora a autonomia do Banco não seja completa, existe um freio contra eventual Conselho de Administração (ou contra conselheiros, individualmente) que atente contra princípios e políticas praticados e construídos pelo BNDES, o que sugere alguma proteção desses princípios contra a contaminação política. Ademais, a questão da autonomia do Banco é ponto em controvérsia, uma vez que os membros do Conselho – ainda que se requeira que 7 em 10 desses conselheiros tenham obtido votação na Assembléia Geral – necessitam de anuência de um dos ministros de estado habilitados a essa autorização, conforme estabelecido pelo Art.15, Inciso I, do Regimento do banco.

Esses fatores mostram as condições pelas quais o poder executivo federal manejou tais entes federais no jogo da capitalização da Petrobrás. No âmbito do FSB, dois dos três membros do conselho deliberativo possuíam deferência à heterodoxia econômica, correspondência com os princípios desenvolvimentistas, e afinados com a política econômica do governo: os ministros Paulo Bernardo e Guido Mantega. O BNDES nesse momento era presidido pelo professor da Unicamp Luciano Coutinho (2007-2016).

A literatura especializada aponta o financiamento de grandes empresas por parte do BNDES como uma característica controversa em relação a sua missão enquanto instituição voltada ao fomento industrial e desenvolvimento econômico. Tal adversidade é sintomática ao que ficou conhecido como política

das “campeãs nacionais” entre as presidências de Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff. (ALMEIDA & OLIVEIRA & SCHNEIDER: 2014, p.16)

As perturbações produzidas por essa incongruência repercutiriam no desenvolvimento do setor petrolífero no Brasil, em face das demandas trazidas pela descoberta do pré-sal e a consequente capitalização da Petrobrás. Na cauda desse processo, a presença do BNDES na Petrobrás aumentou na casa de duas vezes na métrica da participação acionária entre 2008-2010.

Almeida & Oliveira & Schneider (2014, p.20) atribuem duas causas para essa “exposição” do BNDES à Petrobrás: primeiramente a própria capitalização da petroleira estatal, e nesse ponto a direção do BNDES seguiu fielmente a diretriz colocada pela política do governo federal; e em segundo lugar, o uso do BNDES como investidor na Petrobrás cumpriria a função de disfarçar a restrição orçamentária do governo, aumentando artificialmente a receita da União⁵⁸.

5.3. Do Contrato de Cessão Onerosa entre União e Petrobrás.

A exploração de áreas na província geológica do pré-sal e anteriores aos dois primeiros leilões no regime de partilha vinham ocorrendo através de um contrato de cessão onerosa entre União federal e Petrobrás, consistindo de uma dispensa de licitação, autorizada pela lei 12.276/10⁵⁹. Decorre desse contrato que “a Petrobrás fica autorizada a exercer as atividades de pesquisa, nos blocos classificados como definitivos [Sul de Tupi, Florim, Nordeste de Tupi, Sul de Guará, Franco, e Entorno de Iara] e no bloco classificado como contingente [Peroba]” (LIMA: 2011, p.71; SOUSA: 2011, p.5). Sobre o contrato de cessão onerosa, ainda é importante salientar que é um modelo sem paralelo no mundo e que, no caso do Brasil, recolocou o papel do Estado diretamente na atividade petrolífera. Nesse aspecto, é relevante o que assevera Marilda R. Sá Ribeiro:

A cessão onerosa constitui um modelo contratual híbrido que congrega [...] dispositivos típicos de outras formas de

58 Não será discutido aqui as causas de tal restrição orçamentária, todavia é necessário sublinhar que Almeida & Oliveira & Schneider são enfáticos ao afirmarem que a presença do BNDES na capitalização da Petrobrás não vinha a cumprir somente o desenvolvimento da política industrial.

59 Originária do projeto de lei 5.941/09, de iniciativa do poder executivo federal.

contratos de exploração e produção. As peculiaridades desse modelo não encontram paralelo, a partir da análise do Direito Comparado, nos contratos adotados em outros países, representando uma reorientação da atuação do Estado no setor petrolífero. Afasta-se, com efeito, a existência de uma relação entre investidor e Estado, conquanto os direitos de exploração foram transferidos da Administração Direta para a Administração Indireta. (RIBEIRO: 2014, p.499)

Pinho (2010, pp.60-66, 68,69) afirma que a cessão onerosa materializada então no artigo 1 da lei federal 12.276⁶⁰ é inconstitucional. O jurista argumenta que a validade da dispensa de licitação nesse caso necessitaria de uma emenda constitucional na qual esteja prevista uma reserva de mercado à Petrobrás, uma vez que a União não poderia ceder de um bem público nos casos não cobertos pela lei de licitações e contratos do setor público – Lei 8.666/93.

Assim, o autor sintetiza seu argumento:

Todos os casos de dispensa de licitação da Petrobrás são inconstitucionais caso não se crie a emenda constitucional que lhe garanta a reserva de mercado. [...] No mesmo sentido os casos de dispensa de licitação em favor da PPSA (art.5º da Lei 12.304/10) só será constitucional caso seja promulgada uma emenda constitucional com reserva de mercado. (PINHO: 2010, p.99)

Ora, o que nos parece presente na consideração de Pinho é a persistência do imbróglio jurídico originado no regime de concessão, e visto na subseção anterior. Não é demais lembrar que o regime de concessão ainda é o marco legal oficial no Brasil: o regime de partilha é previsto apenas no pré-sal (ao que pese a importância das reservas lá contidas) e em áreas em que o CNPE julgar de interesse estratégico. A coexistência de artigo constitucional que mantém o monopólio de estado no setor petróleo com uma lei que prevê concessão nesse caso, o que beira a inconstitucionalidade, gera essa e outras confusões e mal entendidos quando se trata da questão da exploração

60 “Art. 1º Fica a União autorizada a ceder onerosamente à Petróleo Brasileiro S.A. - PETROBRAS, dispensada a licitação, o exercício das atividades de pesquisa e lavra de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos de que trata o inciso I do art. 177 da Constituição Federal, em áreas não concedidas localizadas no pré-sal.” (ver http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2007-2010/2010/Lei/L12276.htm) É mister sublinhar os parágrafos 1º (que garante à Petrobrás a titularidade do petróleo produzido em cessão onerosa) e 2º (o qual limita a produção nesse contrato a cinco bilhões de barris de óleo equivalente) do referido artigo.

petrolífera no Brasil. Afinal, como pode um bem ser propriedade da União, que por sua vez tem garantido o seu monopólio, e ao mesmo tempo ter que obedecer a lei ordinária que rege pela obrigatoriedade da concessão?

Ao que toca essa questão, é pertinente o posicionamento de Bercovici: de acordo com o autor, o melhor dos meios seria a unificação do modelo de exploração, e que poderia ser no regime de partilha.

O único problema criado com a aprovação da lei nº12.351/2010 é o da existência de um modelo dual de exploração do petróleo e do gás natural no país, com áreas submetidas ao regime jurídico do contrato de partilha de produção (Lei nº 12.351/2010) e áreas submetidas ao regime jurídico do contrato de concessão (Lei nº9.478/1997). Esta sobreposição de regimes jurídicos, um deles, o da concessão, inclusive inconstitucional, não traz nenhum benefício ao país. A melhor alternativa seria a unificação do modelo de exploração dos recursos petrolíferos, de preferência sob um regime adequado ao texto constitucional, como o modelo de partilha de produção, que mantém o domínio da União sobre bens públicos de uso especial, conforme determinam os artigos 20, IX, e 177 da Constituição de 1988. (BERCOVICI: 2012, p.325)

Nesse aspecto, o regime de partilha resolve em parte o problema constitucional. Como de acordo com lei cabe ao CNPE escolher as áreas estratégicas nas quais cabe o regime de partilha – além, obviamente, do próprio pré-sal – cabe então o entendimento de que a União pode ocasionalmente licitar de seus campos petrolíferos – situação que Bercovici denominou de ‘monopólio da escolha do setor público’. A rigor, essa condição poderia substituir o contrato de cessão onerosa uma vez que o Art.12º. da lei 12.351/10 estabelece que cabe ao CNPE propor ao poder executivo federal os casos nos quais, na finalidade de preservar-se o interesse nacional, caberá a contratação direta entre a União federal e a Petrobrás no pré-sal ou áreas consideradas estratégicas cuja atividade petrolífera esteja submetida ao regime de partilha.

Por outro lado, é necessário recordar que a intenção do governo com o contrato de cessão onerosa à Petrobrás tem relação estreita com uma estratégia para capitalizar a própria estatal em face da demanda por investimentos requeridas pela pesquisa e lavra no pré-sal. Foi entendido na ocasião da promulgação da lei 12.276, em 30 de junho de 2010, no âmbito das

arenas decisórias, a necessidade da contratação direta da Petrobrás nesses blocos do pré-sal em tela.

Além disso, a lei 12.276 – em seu Art.1., § 1 – garante a titularidade do petróleo à Petrobrás – o que é um facilitador de captação de recursos para a empresa, em comparação com o que seria no regime de partilha. Colabora com esse quadro que a única cobrança exercida pela União à Petrobrás por uso de bem público (mineral) seja a cobrança de *royalties*, em conformidade com o Art.5º da lei. O outro pagamento devido pela Petrobrás à União é um bônus de assinatura, o qual deverá ser pago em títulos da dívida pública mobiliária federal, conforme consta no § 3º do Art.1º da lei, cuja precificação deverá obedecer a valores de mercado. Essa determinação vem a colaborar com a própria capitalização da empresa, conforme explicada na subseção anterior deste capítulo.

5.4. Regime de partilha e ‘pendularidade’ histórica: considerações sobre a lei 13.365/2016

No início do capítulo foi feita a afirmação de que a trajetória da regulação petrolífera no Brasil obedeceu a um dado movimento pendular. A seção 5 desse capítulo mostra que não apenas foi escolhido um regime contratual assim denominado “partilha de produção” como essa modalidade jurídica acabou por moldar todo o regime de petróleo em voga no Brasil, com vistas a nacionalizar uma parte maior dos rendimentos do pré-sal e aumentar a parte do governo nessa produção.

Da forma do contrato até a capitalização da Petrobrás, nos parece que a proatividade e liderança da estatal brasileira, caracterizada nas duas obrigatoriedades versadas no Art.4º original da lei 12.351, consistiria de peça-chave desse projeto então em curso para o pré-sal, de modo que o fim de tais obrigatoriedades, determinada pela lei 13.365, consistiria de ataque ao modelo neonacionalista e neodesenvolvimentista que então se afirma.

No entanto, na subseção 5.2 desse capítulo visitamos um fator que complica ainda mais a leitura da situação: a própria restrição orçamentária pela

qual passa o governo, o que torna a exclusividade da estatal brasileira um ponto em dúvida.

Para uma avaliação mais precisa do momento atual do regime regulatório em voga no Brasil é que serão investigados os modelos contratuais em detalhe no próximo capítulo, assim como uma avaliação da política de petróleo recente no país.

Capítulo 2

Marcos Regulatórios e Regimes Contratuais.

1. Regimes contratuais e o modelo adotado para o setor de petróleo e gás no pré-sal.

A existência de contratos entre empresas e governo pressupõe atividade não exclusiva do Estado no setor petróleo. A busca é por um complicado equilíbrio entre dois interesses contrapostos: de um lado, o interesse das empresas, que é pela maximização dos retornos dos capitais ali immobilizados, na forma do rendimento do petróleo e gás como ativos financeiros; de outro lado os interesses do país hospedeiro, que deseja reter o máximo possível da riqueza gerada por essa atividade econômica, assim como a preservação das próprias reservas, consideradas estratégicas por conterem recurso natural não-renovável.

Assim como há interesses conflitantes, também há mútua dependência. As companhias petrolíferas que procuram jazidas ao redor do mundo precisam do aval dos governos para o desenvolvimento da atividade produtiva. Além disso, o recurso mineral é propriedade desses países os quais, por sua vez, colocarão condições para sua produção e exploração. É suposto que esses mesmos países necessitam de tecnologia, pessoal especializado, equipamentos, e investimento, para o desempenho da empreitada, seja em toda a operação, seja em parte dela. São bastante instrutivos, nesse sentido, os apontamentos de Kirschen Bidemann:

The most common combination of agents in mineral development is a host government which represents a developing country with one or more mineral resources and a multinational company from a developed country. It is not surprising that the objectives of two frequently clash. The

main aim of the multinational firm is profit maximization whereas the government of the host country is mainly interested in maximizing its revenue. Since the objectives of firm and government do not necessarily coincide and indeed may diverge substantially it is all the more important that they identify the likely sources of future conflicts and write a contract that is as comprehensive as possible.⁶¹ (BINDEMANN: 1999, p.5)

Boykett et alii (2012) compreendem os contratos de petróleo como parte integrante do que denominam “regime do petróleo”. Os autores definem o regime do petróleo como uma teia de leis e regulações relacionadas ao recurso mineral dentro de um dado país. Essas leis e regulações aparecem de forma hierárquica, envolvendo nessa ordem: Constituição do país; leis específicas e regulamentadoras do petróleo; e o contrato entre governo e IOC. A Constituição dá estabilidade e autoridade para o governo elaborar e exercer as leis. Leis e regulações normatizarão e regulamentarão a atividade. Os autores salientam que serão essas leis tanto as específicas para o setor petróleo quanto outras leis – como na área de saúde e meio ambiente, entre outras – que sejam transversais a esse setor. Assim, o contrato é parte apenas de tudo o que está contido no conjunto do regime do petróleo; entretanto, é ele quem dá as condições, direitos, e normas específicas para cada campo de exploração e produção. (BOYKETT et ali: 2012, pp.22-24)

Por dar esse conjunto de direitos, condições e normas é que o tipo de contrato nomeia e qualifica o regime regulatório adotado pelo país para o setor petróleo. Assim, é imprescindível visitar a tipologia contratual praticada no mundo. Existe boa convergência na literatura especializada sobre os quatro tipos principais: regime de concessão, regime de partilha de produção, contrato de prestação de serviço, e organização de *joint-venture* entre companhia

61 “A combinação mais comum dos agentes no desenvolvimento mineral está no governo local que representa um país em desenvolvimento com um ou mais recursos naturais, e uma companhia multinacional oriunda de um país desenvolvido. Não é surpreendente que os objetivos dos dois frequentemente se choquem. O principal objetivo da firma multinacional é a maximização dos lucros enquanto que o governo do país hospedeiro está principalmente interessado em maximizar suas receitas. Desde que os objetivos da firma e do governo não necessariamente coincidam, e inclusive podem divergir substancialmente, o mais importante é que eles identifiquem as prováveis fontes de conflitos futuros, e escrevam um contrato que seja tão compreensível quanto possível.” (tradução livre)

estrangeira e nacional⁶². Compreendidas a natureza, funcionamento, vantagens, e potenciais problemas desses regimes contratuais, o objetivo aqui será tanto compreender o regime adotado quanto compará-lo com os outros que o rivalizam.

De acordo com Bindemann (1999, p.7) há duas formas básicas de exercer essa contratação, dado um dos regimes escolhidos: a negociação bilateral e a licitação competitiva. Nesse ponto, a diferença básica é que quando um contrato é negociado de forma bilateral é a empresa quem se aproxima do governo para propor então o contrato; ao passo em que a licitação pressupõe concorrência entre companhias interessadas em exercer a atividade no país. Em ambas as situações, a exploração e produção de petróleo e/ou gás natural é condicionada ao pagamento de taxas e *royalties* ao governo. O autor salienta que esses contratos são frequentemente acordados entre a multinacional (IOC) e a empresa de petróleo do país (NOC), não sendo o comum ter o governo diretamente como um dos signatários, mas sim tendo a NOC como representante⁶³.

De acordo com Bindemann (1999, p.8) há três motivos pelos quais isso acontece. Primeiramente, é esperado da NOC que tenha mais informações pertinentes sobre o mineral e a tecnologia requerida, o que dá à Companhia melhores condições de negociar termos com a IOC. Segundo, que a NOC estaria menos motivada politicamente – e, portanto, mais motivada tecnicamente – ao sucesso desse contrato do que o governo. E em terceiro,

62 Há certa divergência em termos de forma na literatura empregada, que também não prejudica o quadro conceitual amplamente aceito e praticado. Bindemann (1999, pp.2,9) por exemplo assim os considera os tipos mais gerais de contratos de petróleo, tipos independentes entre si, cada qual com seu gradiente de risco, recompensa, e intervenção do Estado – entendimento seguido também por Hansen & Percebois (2010, pp.210-211). Por outro lado, Tolmasquim et.alli.(2011, p.24) inserem o regime de serviço não como uma modalidade contratual equiparável as outras mas sim como variante dentro do que denominam “uso exclusivo do monopólio da união”. Jhonston (2007, p.56) fala em duas principais famílias de contratos: os sistemas concessionários, e os sistemas baseados em contratos. Os concessionários, também denominados *Royalty/Tax System*, são aqueles em que o governo garante à empresa o controle de todo o processo dentro de uma área determinada e num período estabelecido. Os sistemas baseados em contratos seriam aqueles que não garantem a propriedade do mineral e o controle do processo, desempenhado no caso pelo Estado. Os dois exemplos seriam os contratos de partilha de produção e os de prestação de serviços. Essa definição também é seguida de perto por Radon (2007, p.99).

63 O caso brasileiro pós-1998 é peculiar uma vez que trata-se de situação na qual uma agência reguladora é quem desempenha esse papel.

que interessaria à NOC esse intercâmbio com a companhia estrangeira no tocante ao ganho de expertise e mesmo transferência tecnológica.

A primeira forma básica de contratação que é aventada pelo autor – a contratação direta entre empresa estrangeira e governo – foi a primeira forma típica de contratação para concessão de atividade petrolífera. É nisso que Ribeiro (2014, pp.138-139) salienta quando afirma que existiram duas formas básicas do regime de concessão: a concessão do pós-II Guerra, e a concessão tradicional. Não apenas o caráter da escolha e da permissão se alteram nesse período como também o aumento da parte da renda petrolífera requerida pelos governos dos países produtores⁶⁴.

É comum que haja tensão dentro dessa relação contratual. Se por um lado os governos se esforçam em aumentar a sua parte na renda petrolífera, por outro precisam estabelecer regras que não afugentem as companhias, e com isso o investimento, transferência de tecnologia e de conhecimento.

Boykett et.alli. (2012, p.74) salientam que essa parte não é retirada diretamente, mas sim a partir de um conjunto de normas fiscais e tributárias que os autores denominam por “ferramentas de arrecadação” comuns a todos os regimes de petróleo. São elas:

- Bônus de assinatura: pagamento feito ao governo no momento em que o contrato é firmado. Os autores salientam que o bônus de assinatura é frequentemente um fator decisivo na escolha da empresa vencedora, e que seu valor varia de acordo com a extensão do campo assim como com a reserva provável. Dependendo do país, seu valor pode ser negociado ou constar de preceito legal. (*idem*, p.75)
- Bônus de produção: pagamento realizado na duração do contrato. Pode ser realizado no momento da descoberta comercial, assim como num dado patamar de produção. O exemplo dado pelos autores é do contrato de partilha de produção como é praticado na Líbia. Como visa à taxaço

64

O nexu entre as alterações dos termos contratuais praticados entre estado e empresas no período e o advento nacionalista nesses países será explorado no capítulo 4.

de sobrelucro ou lucro exorbitante, se diferencia do *Royalty* justamente pela sua “excepcionalidade”⁶⁵. (*idem*, p.76)

- Aluguel: pagamento fixo feito em base anual. No exemplo apresentado pelos autores em Ghana há um aluguel com base na extensão territorial do campo, sendo que a alíquota varia positivamente de acordo com a fase da atividade – exploração e produção. O aluguel é utilizado no mundo todo, seja em contratos de concessão, partilha de produção, ou contratos de serviço. Pode ainda ser determinado que seja pago, conforme o caso, ao Estado⁶⁶ ou ao proprietário privado da superfície correspondente. (*idem*, p.76-77)
- *Royalty*: pagamento calculado pela quantidade óleo produzido, levando em conta seu valor de mercado. Os autores sublinham que trata-se de forma muito usual de ferramenta de arrecadação constante nos contratos de petróleo ao redor do mundo. A conta do *royalty* é feita sem a dedução de todos os custos de produção, existindo diversas formas para seu cálculo, em geral porcentualmente (*idem*, p.77).

No caso do *Royalty*, Boykett et.alli.(2012, p.77) destacam duas formas básicas pelas quais são cobrados: a porcentagem fixa e a porcentagem a partir de escalas móveis (*sliding scales*). A porcentagem fixa é a forma mais comum; é o prevalecente no Brasil, Índia, Malaysia e Gabão, os quais cobram uma taxa de *royalty* de 10%; também é o caso do Congo, onde se cobra 15%; entre outros.

Já a porcentagem a partir de escalas móveis é usada, entre outros países, no México e no Peru. Ao invés de um valor fixo para o *Royalty*, nesses países são utilizados parâmetros e critérios para a criação de escalas pelas quais o valor do *Royalty* aumenta ou diminui. Entre esses critérios, são utilizados: nível de produção no campo; nível de produção na cabeça do poço; localização do poço; produção acumulada; relação entre produção e preço; R-

65 Seu correspondente direto no sistema fiscal petrolífero brasileiro seriam as chamadas “Participações Especiais”.

66 No caso de propriedade pública, o equivalente no Brasil seria o chamado Imposto de Retenção de Área.

Factor, taxa interna de retorno; também outros critérios, como tempo transcorrido, águas profundas, ou densidade do óleo. (*idem, ibidem*)

O *R-Factor* é um exemplo interessante de porcentagens a partir de escalas móveis. É um índice utilizado a partir da razão entre acúmulo de receitas do projeto e acúmulo de custos do projeto. R é menor que 1 quando os custos do projeto são maiores do que as receitas deste; é igual a 1 quando os custos do projeto equivalem a sua receita (período conhecido como *payout*); e é maior que 1 quando as receitas do projeto são maiores que seus custos⁶⁷. A cada coeficiente adotado localiza-se um intervalo na escala e a alíquota correspondente do *Royalty*. (*idem*, pp.78-79)

O regime do *Royalty* – se fixo ou variável – não parece guardar relação com a posição do país dentro do *ranking* dos produtores e exportadores, embora seja comum que a norma variável figure entre os grandes exportadores. É o caso dos Emirados Árabes Unidos – aonde a alíquota dessa cobrança anual incide em 12,5% da produção – e da Arábia Saudita – aonde o valor do *Royalty* é definido em cada contrato⁶⁸. Todavia, o caso do Peru, acima mencionado, é um bom contraexemplo, uma vez que trata-se de baixo produtor: verifique-se, a título de exemplo, que no ano de 2015 o país andino obteve produção de 58.000 b/d enquanto que no mesmo ano a produção brasileira foi de 2.437.300 b/d⁶⁹, o mesmo ocorrendo com a média dos quatro anos anteriores. Ainda assim, no Peru é utilizado regime de *royalties* variáveis de acordo com *R-Factor*.

Se não for isoladamente com a política de *royalties* que o governo buscará aumentar a sua parte na renda petrolífera, será em verdade com o conjunto do regime regulatório. O ponto de inflexão será o que acima mencionamos como “regime de petróleo” de modo que com o tipo de contrato –

67 O exemplo do Peru é bastante ilustrativo (BOYKETT et.alli.:2012, p.79)

68 Ver *Oil and Gas Tax Guide for the Middle East 2015*, pp.48,57.
(<https://www.pwc.com/gx/en/tax/publications/assets/me-oil-and-gas-guide.pdf>)

69 OPEP – Boletim Estatístico Anual 2016, p.28.
(<http://asb.opec.org/images/pdf/ASB2016.pdf>).

concessão, partilha, serviço, ou *joint-venture* – o governo buscará equilibrar risco e recompensa para as empresas, num ponto em que se consiga atrair tecnologia, investimento e expertise de acordo com a expectativa que essa atividade econômica possa vislumbrar.

Ainda em relação a esses instrumentos tributários acima mencionados, Jhonston (2007, p.81) pondera que esses se diferenciam quanto a seu caráter progressivo ou regressivo. A percepção dessa dimensão se dá conforme o aumento das rendas proporcionadas pela atividade, seja provocada por alta de preços, seja por aprimoramento da produtividade. Bônus, por exemplo, são para o autor “extremamente regressivos”, justamente por consistir de pagamento de valor fixo e unitário; ao que pese, é aonde também o Estado tem risco-zero, porque independe da renda auferida. Mesmo sendo cobrado de acordo com a renda da atividade, o autor considera *Royalty* “muito regressivo”, ao passo em que considera *R-Factor* e sistemas baseados em taxa de retorno “progressivos”.

1.1. Regime de petróleo, desenvolvimento econômico, e o problema da renda.

1.1.1. Uma abordagem sobre renda mineral em Ricardo

Entre os autores da Economia Política, David Ricardo foi o primeiro que discorreu sobre a renda mineral: no capítulo 3 de *Manual de Economia Política e Tributação*, publicado no ano de 1817.

Ricardo teorizou a renda mineral em extensão à explicação sobre a renda da terra. Para Ricardo, o minério não tem valor intrínseco, antes – e como todas os bens móveis e imóveis – tem seu valor determinado pela quantidade de trabalho. Juntamente com Adam Smith – e a quem se juntaria, na segunda metade do século, K. Marx – integrou os teóricos da chamada ‘teoria do valor’.

Seguindo Adam Smith, Ricardo afirma que o trabalho é o fundamento de todo o valor. Todavia há uma diferença importante entre esses dois autores

clássicos da economia política. O ponto discordante é no que toca a questão da diferença de valor entre os bens e entre os diferentes tipos de trabalho. Para Smith a remuneração ao trabalho consistirá no equivalente em quantidades de valor aquele trabalho será recompensado pela hora trabalhada. Ricardo, por sua vez, defende que “[...] a quantidade de mercadorias que o trabalho produzirá determina o valor relativo delas, e não as quantidades comparativas de mercadorias entregues ao trabalhador em troca do seu trabalho” (RICARDO: 1985, p.46)

A teoria da renda mineral em Ricardo é uma extensão da teoria da renda da terra. A renda da terra é a fração paga pelo produtor agrícola ao proprietário da terra, que a arrenda. Ricardo (*op cit*, p.70) nos dá o seguinte exemplo: numa propriedade agrícola qualquer, existem três faixas de terra, com diferentes potenciais de plantio. A primeira faixa é a mais produtiva, seguida da segunda, que é seguida da terceira. Na primeira faixa, portanto, a quantidade de trabalho e a o capital requerido para a produção, é menor que a segunda, que por sua vez é menor que a terceira; nesta última, a renda da terra será zero, uma vez que dela apenas será possível remunerar o produtor e recuperar o capital investido. Analogamente, a renda será maior na primeira faixa, e menor na segunda. A renda diferencial, portanto, será a diferença entre a produção da soma das duas primeiras faixas com a terceira, no caso das três estarem em cultivo; e da primeira e a segunda, no caso da terceira estar ociosa.

O aumento das terras férteis é um dos fatores que podem levar ao aumento da riqueza do país. Se essa riqueza aumenta, numa situação em que a produção de alimentos é menor ou estacionária, admitindo que a população sempre cresce, em tal situação a renda da terra deve aumentar. Mas o aumento de terras férteis não é o único fator que leva ao aumento da riqueza do país: ele também dependerá de poucas (ou nenhuma) restrições à importação de bens do exterior, e da manutenção da quantidade de trabalho necessária para cultivar mais terras.

Nesse aspecto, Ricardo leva em conta o progresso técnico da agricultura, assim como melhoramentos de práticas na produção, o que aumenta a produtividade do trabalho. Esses três fatores somados (baixa

restrição à importação, aumento de terras férteis, e quantidade de trabalho constante) levam ao aumento da riqueza do país. Por outro lado, o aumento de terras férteis isoladamente aumenta a quantidade de alimentos disponíveis no mercado, o que faz cair o valor de troca, e portanto a renda da terra. É necessário sublinhar uma segunda implicação: o aumento da riqueza do país será acompanhado, portanto, de um crescimento vagaroso, ou até diminuição, da renda da terra.

O aumento da renda da terra decorre sempre do aumento da riqueza de um país e da dificuldade de produzir alimentos para uma população crescente. É um sintoma, nunca uma causa de riqueza, pois frequentemente cresce com maior rapidez, enquanto a renda permanece estacionária ou mesmo decresce. A renda cresce mais rapidamente quando a terra disponível é mais fértil, onde as importações sofrem menos restrições, onde, graças aos aperfeiçoamentos na agricultura, a produção pode ser multiplicada sem qualquer aumento na quantidade proporcional de trabalho; onde, conseqüentemente, o progresso da renda é lento. (RICARDO: 1985, p.70)

De acordo com Ricardo, o progresso técnico e o desenvolvimento de métodos de produção fazem cair os preços relativos na agricultura. Tal queda, por afetar negativamente a renda da terra, leva à maior acumulação de capital, o que também aumenta o ritmo de crescimento populacional. Se aumenta a população, implicitamente aumenta a demanda por consumo, o que automaticamente faria os preços relativos dos gêneros agrícolas subirem novamente. Ao mesmo tempo, Ricardo percebe que aumenta a demanda por trabalho; ora, a mão de obra empregada aumenta a produção o que, num quadro de alta produtividade, aumenta os salários. Tal aumento leva a nova procura por gêneros agrícolas e a ampliação do cultivo, estabelecendo um ciclo virtuoso. (*idem*, p.71)

No pensamento ricardiano, a renda das minas, tal como a renda da terra, é antes o efeito do que a causa do valor dos produtos. A renda mineral, analogamente, é a remuneração devida ao proprietário pelo produtor, pelo direito de uso da mina e da comercialização do minério. O valor dos bens minerais também é a quantidade de trabalho dispendido nessa atividade:

será suficiente observar que a mesma regra geral que regula o valor dos produtos agrícolas e das mercadorias manufaturadas é aplicável também aos metais; seu valor não depende nem da taxa de lucro, nem da taxa de salários ou da renda paga nas minas, mas da quantidade de trabalho necessária para obtê-los e coloca-los no mercado. (*idem*, p.75)

Ricardo leva em conta que essa explicação funciona quando o valor de troca dos minérios é ao menos suficiente para cobrir satisfatoriamente as despesas com remuneração do trabalho, equipamentos, e a remuneração do capital. De acordo com Ricardo existem três fatores principais que podem alterar o preço dos metais: o progresso técnico, que pode tornar mais barata a exploração, ou seja, requerer menor quantidade de trabalho para se obter o mesmo produto; pelo mesmo motivo, a descoberta de novas minas e jazidas; e novas maneiras de incluir o produto no mercado as quais tornem essa inserção mais fácil. (*idem, ibidem*)

Na teoria ricardiana do valor, e diferentemente de Adam Smith, o ouro não pode servir de equivalente geral entre os diferentes trabalhos em troca no mercado. Isso porque o valor do ouro varia muito. O valor natural apenas poderia ser expresso em ouro se todo esse metal precioso fosse obtido através de idêntica quantidade de trabalho, da exploração até a cunhagem. Assim, o máximo que a moeda pode expressar de um bem é o seu valor de troca. (*idem*, p.76)

Por último, é importante observar o entendimento ricardiano sobre comércio mineral. Ricardo registra nos *Princípios* uma crítica tenaz ao protecionismo e à interferência do Estado no comércio exterior. De acordo com o autor, não existe transferência de renda ou de lucro no comércio entre os países: para se importar, é necessário exportar, e ambas tenderão ao equilíbrio, uma vez que não é possível importar mais do que se exporta, tratando-se no equivalente em valor. Por outro lado, uma vez que o comércio exterior aumenta a quantidade de mercadorias em circulação, países que tem intercâmbio livre de mercadorias tem mais mercadorias em circulação, o que faz cair seu preço relativo, aumentar a acumulação, e cair a renda da terra.

[...] todo o comércio, tanto externo quanto interno, é lucrativo porque aumenta a quantidade de produtos e não porque

aumento o valor dos mesmos. O valor não aumentará, quer desenvolvamos um comércio interno ou externo mais lucrativo, quer devido aos obstáculos criados por leis proibitivas sejamos obrigados a contentar-nos com um comércio menos vantajoso. (*idem*, p.215)

Dessa maneira, o autor recomenda que os governos derrubem toda e qualquer restrição ao comércio exterior. Em contrapartida, recomenda que cada país se dedique a produzir o que puder fazê-lo de forma mais apta – ou seja, onde obtiver maior renda diferencial e usando a menor possível quantidade de trabalho necessária – e importando os bens de que necessita, mas que não possua vantagens no momento da produção de tais bens.

Num sistema comercial perfeitamente livre, cada país naturalmente dedica seu capital e seu trabalho à atividade que lhe seja mais benéfica. Essa busca de vantagem individual está admiravelmente associada ao bem universal do conjunto dos países. Estimulando a dedicação ao trabalho, recompensando a engenhosidade, e propiciando o uso mais eficaz das potencialidades proporcionadas pela natureza, distribui-se o trabalho de modo mais eficiente e mais econômico, enquanto, pelo aumento geral do volume de produtos difunde-se o benefício de modo geral, e une-se a sociedade universal de todas as nações do mundo civilizado por laços comuns de interesse e intercâmbio. (*idem*, p.104)

Analogamente, Ricardo também é favorável ao livre comércio mineral. Como autor da teoria do valor, entende que o trabalho é a fonte de riqueza do país, e nisso está em boa sintonia com o pensamento smithiano. Na passagem a seguir, Ricardo mostra que a dependência pela importação de um bem mineral é fator indiferente à acumulação de riqueza, uma vez que só o trabalho produz valor.

Se um fabricante pudesse produzir com o mesmo capital maior quantidade de ferro onde existe carvão em abundância do que produziria onde o carvão é escasso, o país somente teria a ganhar com a diferença. Mas, se em lugar algum o carvão existisse em abundância e o ferro fosse importado, obtendo-se essa quantidade adicional pela produção de uma mercadoria na qual se empregou a mesma quantidade de capital e trabalho, o país também se enriqueceria com essa quantidade adicional de ferro. (*idem*, p.215)

No exemplo, o carvão fornece energia para a industrialização do ferro de modo que a importação do ferro não acarreta em prejuízo para o país, desde que o minério permita a produção da mercadoria. O desdobramento imediato do argumento ricardiano é que será melhor no comércio exterior que se troque produtos de valor agregado maior. Pensando nesse esquema explicativo, uma pauta de exportação preponderantemente ou exclusivamente baseada no setor mineral terá baixo valor agregado – uma vez tratando-se, por definição, de matéria prima – e, portanto, alta renda mineral. O dilema é bastante atual e consiste no problema enfrentado por países com esse perfil de exportação, situação conhecida por ‘maldição dos recursos’.

É necessário assinalar aqui um segundo desdobramento da teoria. Diferentemente da renda da terra, no caso da renda das minas o recurso é finito. Isso significa que não será possível retomar o nível de produtividade anterior, tal como Ricardo o faz ao supor a rotatividade entre as três faixas de terra que ele descreve na explicação acima. Ao contrário, a atividade intensiva nas minas tende a esgotá-las. No curto prazo se aumenta o capital investido e a mão de obra com retorno menor, o que aumenta a renda mineral e diminui a riqueza do país. Ou seja, países que tem na renda das minas a principal atividade tendem a empobrecer. Dessa maneira, a teoria sugere que uma sábia condução da política econômica em países cuja principal linha de exportação esteja nos recursos minerais consista em diversificar as atividades produtivas no tempo de bonança, para se evitar estrangulamentos na economia nacional quando do esgotamento desses recursos.

1.1.2. Problemas de economias com plataforma de exportação em petróleo – a ‘doença holandesa’ e a maldição dos recursos.

A literatura em Economia e Ciências Sociais aponta tanto a doença holandesa quanto a “maldição dos recursos” (*Resource Curse*) como fenômenos tendenciais aos países que tem no petróleo importante item da pauta de exportação.

A “doença holandesa” é um mal econômico que leva esse nome em lembrança ao desequilíbrio cambial experimentado pela Holanda na época do

boom do gás natural, na década de 1970. A lógica desse desequilíbrio está no fato de que o país – em geral, motivado pela exploração de uma *commoditie* com bom termo de troca no exterior – ao alicerçar a sua plataforma de exportação em apenas um item acaba sacrificando os outros setores – frequentemente os ligados à indústria de transformação – gerando desemprego, recessão e inflação.

By raising the real exchange rate (in a context in which resources are exported to be sold on world markets), resource booms make other exported products more expensive abroad and thus inhibit demand for those products. Through this mechanism, resource booms may inhibit other tradeable sectors that are affected will of course depend on the structure on the economy in question. At same time, resource booms can result in the growth os local non-tradeables such as many services (as well as inflationary pressures on these sectors) because of the cash that flows into the economy as a result of government spending⁷⁰. (DUNNING: 2008, p.272)

O que a literatura especializada denomina por *Resource Curse* (“maldição dos recursos”) consiste na tendência dos países exportadores de petróleo a convergirem para governos autoritários. Constata-se uma piora desse quadro quando se percebe que doença holandesa e *Resource Curse* andam a par. A exportação do recurso mineral – que pode ser o petróleo, mas também ocorre com outros recursos, como o diamante e o lítio nos países da África setentrional, ou como já foi o caso do estanho, na Bolívia – não produz riqueza para o país, mas sim a renda mineral no sentido ricardiano do termo. Essa renda fortalece a classe social proprietária das minas, que se envolve com o poder político, fortalecendo também a sua posição. Não há consenso na literatura especializada sobre o desenrolar do processo de fechamento do regime político; mas a sua tendência é um importante ponto de convergência

70 “Através do crescimento da taxa de câmbio real (num contexto no qual recursos são exportados para serem vendidos no mercado mundial), *boom* de recursos faz com que outros produtos exportados pelo país fiquem mais caros no exterior, e assim inibem a demanda por esses produtos. Através desse mecanismo, um *boom* de recursos pode inibir outros setores de bens comercializáveis tanto na agricultura como em toda a indústria; os setores específicos que são afetados dependerão certamente da estrutura econômica em questão. Ao mesmo tempo, *boom* de recursos podem resultar no crescimento de bens locais não-comercializáveis, como muitos serviços (assim como a pressão inflacionária nesses setores) porque o dinheiro flui para dentro da economia como resultado do gasto governamental” (tradução livre)

no debate. Nesse sentido, a escolha pelo regime contratual pode colaborar com a afirmação ou reversão do problema da renda mineral, uma vez que pode dar controle ao ritmo da produção, assim como concentrar ou dispersar tais rendimentos.

1.1.3. Renda Petrolífera e Regime Democrático

A *Resource Curse* consiste na tendência à formação de autocracias entre os países que tem em apenas um item da pauta de exportação a responsabilidade de equilíbrio da balança de pagamentos e obtenção de divisas. O processo se agrava quando a receita ultrapassa o âmbito do equilíbrio de contas, pra ser a principal fonte de receita do país. Os casos clássicos citados na literatura são os dos países árabes e do Irã, países esses de regimes políticos autoritários e teocráticos.

Entretanto, Dunning mostra que tal apontamento não constitui uma relação determinística; ao contrário, afirma que “resource rents may promote democracy as well as authoritarianism”⁷¹. O autor cita os casos do Chile, Equador, e Bolívia como países que se apoiaram na renda dos recursos minerais e constituíram democracias estáveis.

Ross (2012, pp.1,2) também aponta exceções importantes à regra, como Noruega, Canadá, e Grã Bretanha. Tanto Ross quanto Dunning nos permitem admitir que não apenas o determinante econômico – a plataforma de exportação – seja evidência suficiente para constituir a maldição dos recursos, mas também há um componente político importante para o desenvolvimento da maldição ou da bênção, que é a política do Estado para o setor.

The Oil Curse argues that the political and economic problems of the oil states can be traced to the unusual properties of petroleum revenues. How governments use their oil revenues – to benefit the few or the many – is certainly important. But whether governments spend these funds wisely or foolishly, oil revenues have far-reaching

71 “rendas de recursos [minerais] podem promover tanto a democracia quanto o autoritarismo” (DUNNING: 2008, p.291) [tradução livre]

effects on a country's political and economic well-being.
(ROSS: 2012, p.5)⁷²

Ross aponta quatro aspectos da receita petrolífera: escala ampliada de produção, controle das fontes, estabilidade política, e segredo de Estado no uso das receitas. No que se diz o último aspecto, o autor considera o mais problemático, e aponta como a antessala para o fechamento do regime. O autor cita o exemplo do Iraque de Saddam Hussein, onde a estatal do petróleo respondia por metade do orçamento do governo nacional, o que fazia dos seus gastos informação secreta. (*idem*, pp.5-7)

O que um balanço da literatura especializada mostra é que apesar da evidente tendência de fechamento de regimes políticos e/ou desequilíbrio cambial no quadro de aumento da renda petrolífera, tal relação não é determinística. O caso da Noruega, por exemplo, é frequentemente aventado nesse sentido.

Também é necessário mais uma vez sublinhar que o componente político é tão importante quanto o componente econômico quando se fala em *Resource Curse*. Isso significa que não apenas as alterações em termos de câmbio e financiamento da economia interna importam quando se fala nos efeitos que a atividade petrolífera tem na política do país; mas também importa saber o que se faz com tais rendas e dividendos, e o que o governo tem planejado sobre o que fazer – e como fazer – com a renda petrolífera. Por isso é imprescindível compreender e investigar o projeto político no qual o petróleo está inserido enquanto elemento estratégico na organização política e econômica do país.

72 “ *A maldição do óleo* argumenta que os problemas políticos e econômicos dos Estados petrolíferos podem ser percorridos a partir da apropriação não-usual das receitas do petróleo. Como os governos usam a sua receita petrolífera – para beneficiar poucos ou muitos – é certamente importante. Todavia, se governos gastam seus fundos sabiamente ou levemente, receitas petrolíferas possuem vastos efeitos sobre o bem-estar político e econômico de um país” [tradução livre]

1.1.4. *Government Take*: tensões e alternativas no estabelecimento da parte do governo na produção.

O sistema de taxas e tributações previstas tanto na legislação quanto em contrato tem a função de estabelecer a parte da empresa e a parte do governo. Jhonston esclarece que o que se chama muito habitualmente de *Government Take* é a fração devida ao governo a partir de toda a tributação em cima das rendas da atividade petrolífera. Fazem parte do *Government Take*: bônus, *royalties*, *profit oil*, taxas e participações governamentais. O autor afirma que enquanto o *Government take* inclui muitas receitas acumuladas pelo governo, não inclui “crypto taxas” ou elementos como benefícios ao emprego e transferência de expertise, itens que são coletivamente incluídos sob os “benefícios brutos”. (JHONSTON: 2007, p.69) Na Tabela 1, o autor nos fornece um exemplo bastante ilustrativo sobre o cálculo do *Government Take*.

Tabela 2

Filipinas: *Government Take* e *Company Take* para contratos de serviços com taxas variáveis.

		Cenário 1 (\$20/Barril)	Cenário 2 (\$60/Barril)
A	Receita Bruta (\$/BBL)	\$20	\$60
B	25% que cabem à IOC da Receita Bruta	\$5	\$15
C	Renda do Governo (fluxo de caixa)	\$15	\$45
D	Custos assumidos	\$4	\$4
	Fluxo de Caixa da Companhia (B-D)	\$1	\$11
	Parte total do Governo (<i>Government Take</i>) [C/(A-D)]	93,75%	80,4%
	Parte total da Companhia [(B-D)/(A-D)]	6,25%	19,6%

Fonte: Jhonston (2007, p.64)

Esse exemplo é ilustrativo uma vez que mostra uma característica importante do *Government Take*. A parte total do governo é calculada a partir da receita líquida, ou seja, descontado os custos de produção. Isso é verdade particularmente nos casos dos contratos de partilha de produção e de serviço⁷³; no regime de concessão os custos são integralmente assumidos pela concessionária, de modo que perde o sentido tal diferenciação. Outra observação imediata da leitura da tabela proposta por Jhonston é que o regime de serviço da forma como é aplicado nas Filipinas é evidentemente regressivo: ao passo em que o preço do barril sobe de \$20 para \$60, o *Government Take* cai de 93,75% para 80,4%. Jhonston argumenta que *Government Take* como categoria explicativa possui graves deficiências que obscurecem a realidade da repartição das rendas petrolíferas, de modo que advoga por outras duas medidas: o ERR e o AGR.

While a widely used measure, Government Take as commonly calculated has numerous shortcomings that can undermine its usefulness [...]. It is often calculated based in unrealistic assumptions; it cannot adequately capture risk; it does not take timing of payments into account; and it leaves out other key elements altogether⁷⁴. (JHONSTON: 2007, p.69)

O autor afirma que o *Government Take* é calculado usando uma série de premissas sobre preço do óleo, custos, taxas de produção, produção acumulada, etc. que podem variar muito, e cuja variação pode afetar de forma antecipada a lucratividade de um projeto. O *Government Take* de acordo com o autor representa a divisão de lucros que são “full cycle”, ou seja, sobre toda a vida útil do campo, de modo que se trata do lucro total líquido (que seria o rendimento bruto descontado a parte da empresa e o *cost recovery*) ali produzido. Isso inclui as altas e baixas registradas na produção (em barris) e

73 Daí que no exemplo acima o *Government Take* não tenha sido calculado apenas a partir da razão entre renda do governo e receita bruta; mas sim entre renda do governo e da renda bruta descontados os custos assumidos. Lembrar uma vez mais que tal situação ocorre nessa situação em face de que se trata de contrato de prestação de serviços.

74 “Enquanto uma medida amplamente usada, a parte do governo como comumente calculada tem numerosas deficiências que podem minar sua utilidade [...] Ele é frequentemente calculado baseado em supostos irrealistas; não podendo adequadamente capturar riscos; não levará em conta o tempo dos pagamentos; e deixa completamente de fora outros elementos.” (tradução livre)

na lucratividade (em dólares) cujas variações decorrem ao longo dos anos. (JHONSTON: 2007, p.69)

Sinteticamente, o autor apresenta como deficiências do *Government Take*: a categoria despreza o tempo e ritmo dos pagamentos; não apresenta uma medida de estabilidade do contrato ou do sistema; exclui completamente elementos importantes do processo, como o *Ringfencing*⁷⁵, a titulação do recurso, e a questão da propriedade de bens imóveis e de capital. (*idem*, pp.69-72)

No setor petrolífero, em específico, Jhonston define o *Ringfencing*⁷⁶ como: “Ringfencing is the practice of disallowing companies to ‘consolidate’ their operations from one license are or another.” (JHONSTON: 2007, p.82) O autor assinala que *Ringfencing* pode proteger os interesses do governo no caso de descoberta de campos marginais próximos a aqueles já em operação; mas que sua presença pode ser vista pelas empresas como um aspecto negativo, pois a ausência de *Ringfencing* pode diminuir riscos de exploração⁷⁷.

75 em tradução livre: “*Ringfencing* é a prática de não permitir que companhias ‘consolidem’ suas operações que são de uma licença [concessão] para outra.”

76 Também são formas usuais dessa palavra *Ring Fence* e *Ring Fencing*. O termo do inglês significa “anel cercado” ou “anel vedado” o que já faz alusão a uma área delimitada para normatização ou regramento diferenciado/adaptado.

77 Uma vez que *Ringfencing* faz referência a área dentro do bloco exploratório a se desenvolver atividade de pesquisa em busca de reservas comercialmente recuperáveis de petróleo e gás, essa delimitação faz diferença uma vez que dela se pode incrementar ou deduzir do imposto sobre retenção de área. Campos & Sartori (2010, p.7) mostram como esse dispositivo funciona no sistema norueguês como incentivo à produção e delimitação de seu *Ringfencing*, e propõem a adoção desse dispositivo na legislação brasileira. No Brasil o *Ringfencing* – entendido como parte do Plano de Desenvolvimento do campo – foi disciplinado na Resolução ANP n°17, de 20 de março de 2015.

Tanto a alteração da área do campo quanto a alteração no arranjo dos poços, assim como a alteração na quantidade de unidades de produção, são disciplinadas, respectivamente, nos incisos I, II, e X do Art.9° daquela Resolução. O subtítulo III (“Conteúdo do Plano de Desenvolvimento”) do Anexo I (“Regulamento Técnico do Plano de Desenvolvimento de Grande Produção”) prevê que conste no Plano de Desenvolvimento “pelo menos uma seção geológica regional dip e uma strike cortando o ring fence inteiro e mostrando o maior número possível de Reservatórios, incluindo, sempre que possível e se existirem, aqueles não contemplados pelo Plano de Desenvolvimento em questão”. Por último, é importante sublinhar que na legislação brasileira é o Art.51 da lei federal 9.478/98 quem determina que o pagamento pela ocupação ou retenção de área será cobrado anualmente e fixado por quilômetro quadrado ou fração da superfície do bloco.

Por último, o autor explica que outro problema do *Government Take* como categoria de análise de contratos é que ele pode apresentar problemas quando usado para comparar países por vezes vizinhos. Na comparação utilizada por Jhonston, o Chade é o país com menos *Government Take* o que cria a ilusão de que seria o país mais rentável para se investir no setor *upstream*. Todavia, a conta do *Government Take* obscurece tanto os custos recuperáveis (*cost recovery*) quanto os custos de transporte do óleo, que são maiores do que nos outros países apresentados, e diminuem tanto o *profit oil* quanto o *Government Take*⁷⁸. (*idem, ibidem*, pp.72-73)

O autor apresenta o ERR – *Effective Royalty Rate* – como um “companheiro estatístico” ao *Government Take*. ERR é a parte mínima da receita bruta que um governo receberá na conta de um período dado, por um campo. É comum que não inclua nessa conta a NOC ou a participação ministerial nessas rendas. O AGR – *Access to Gross Revenues* – é complementar ao ERR. AGR é a parte máxima que uma companhia ou consórcio possam receber relativo aos seus dividendos em todo o período em conta. Ele é limitado pelos *royalties* do governo, ou ainda pelo limite ao *cost recovery*, e pela divisão do *profit oil*. (*idem*, pp.74-75)

É necessário lembrar que apesar da crítica de Jhonston a *Government Take* como categoria de análise da divisão entre as rendas petrolíferas entre governo e empresa, não apenas *Government Take* continua sendo categoria importante para análise como ERR e AGR não se propõem enquanto categorias que a substituam⁷⁹. Mesmo Jhonston apresenta essas duas últimas como ideias complementares e que possam melhor orientar as reflexões a partir da leitura do *Government Take*.

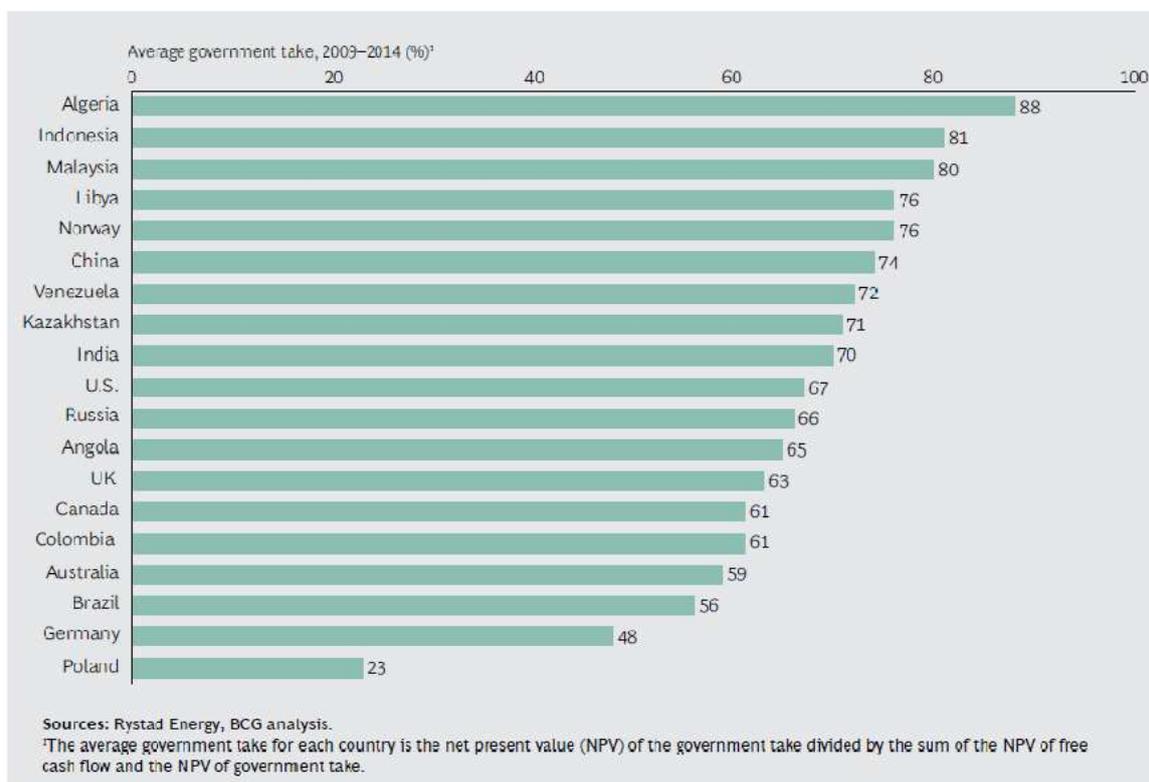
78 Porcentagem da estimativa média de óleo retido por governos africanos:
Fonte: Jhonston (2007, p.72)

79 Não é claro também no texto como o problema da propriedade e das limitações regulatórias específicas a cada contexto, como o *Ringfencing*, poderiam ser obscurecidas no cálculo do *Government Take*. Por outro lado, também não é claro como ERR/AGR poderia desanuviar essa questão.

O principal risco nesse aspecto, nos parece, é concernente à própria volatilidade dos preços do petróleo. Todavia nesse aspecto o que importa são os mecanismos de cobertura⁸⁰ adotados pelo país contra a volatilidade de preços e cambial, assunto esse que não será aqui discutido. Por outro lado, como nos lembram Hansen & Percebois (2010, p.215) o petróleo e gás tratam-se de mercado *spot*, ou seja, é feita com valores das transações atuais, e para pronta entrega, ou no curto prazo⁸¹. É em cima dessas transações que são feitos os cálculos do *Government Take*, de modo que essa categoria de análise não nos parece totalmente condenada à incerteza.

Gráfico 1

Média do *Government Take* entre 2009-2014 em países selecionados



Fonte: Martén & Whitaker & Martínez de Bourio, 2015, p.2

Por conta de motivos que serão expostos no capítulo 3 desta Tese, foi comum no decorrer do século XX os países reterem uma fração maior das

80 São eles: futuros, *forwards*, mercado de opções, e *swap*. Para uma explicação sucinta, acurada e precisa sobre esses mecanismos de cobertura, ver Hansen & Percebois (2010, pp.214-222).

81 Para uma definição sucinta e suficiente do termo, ver também: http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2099:catid=28&Itemid=23

suas reservas no intuito de conter a desnacionalização do recurso. Disso resultou aumento expressivo do *Government Take* e a manutenção das cifras nesse nível, embora esse aumento seja assimétrico quando se observa a comparação entre países. Com o objetivo dessa comparação, o Gráfico 1 consiste na comparação do *Government Take* entre países produtores de petróleo, entre eles o Brasil, levantado pela área de petróleo e energia de uma consultoria de investimentos.

É comum que haja relação entre o tamanho do *Government Take* e a importância que o petróleo tem na economia de cada país, embora não seja uma relação linear. Os hidrocarbonetos tem importância fundamental, ou mesmo são o alicerce da economia nacional, nos cinco primeiros países. O caso da Noruega se diferencia dos demais, pois trata-se de país desenvolvido e com economia bastante diversificada apesar da importância do setor petróleo. O mesmo valeria para a China. O fato da Venezuela estar abaixo desses dois países mostra que a regra geral não é unívoca e permite perturbações de outras naturezas.

Ainda assim essa aproximação explica, ao menos parcialmente, o lugar de antepenúltimo do Brasil nessa escala: a importância secundária que o petróleo possui nas contas nacionais. Apesar das descobertas recentes na camada pré-sal – e os autores daquele estudo reconhecem um sensível aumento do *Government Take* decorrente da escolha do regime misto (partilha, concessão e cessão onerosa) – o *Government Take* brasileiro mantém-se baixo em relação aos outros países listados. Ainda assim, esses autores sugerem que o Brasil busque uma discreta baixa do índice para então conseguir novos aportes de investimento.

Both governments and oil companies would benefit from a level of government take that is more appropriate for today's market. Fiscal regimes that are out of step with industry revenues constrain oil companies, preventing them from pursuing viable project opportunities. In the longer term, governments revenue will fall as a result of these lost opportunities. To prevent this scenario from occurring, governments should adjust their fiscal terms. For example, Brazil has increased its government take for deepwater

projects substantially in recent years. Returning it to its historical level of 50 percent could unlock to additional \$80 billion to \$85 billion in capital in the coming years, according to some analysts' estimates⁸². (MARTÉN & WHITTAKER & MARTÍNEZ DE BOURIO: 2015, P.3)

O baixo *Government Take* do Brasil apontado no Gráfico 1 em relação aos outros países decorre principalmente do fato de que o petróleo não tem o peso que tem para o equilíbrio fiscal, o balanço de pagamentos, e mesmo para o dinamismo econômico, que tem para esses países.

Não são objeto desse estudo identificar e explorar as potencialidades econômicas do Brasil em geral, mas é necessário apenas pontuar que quem desempenha o papel de dinamismo externo da economia brasileira vem sendo os setores ligados a agro-exportação, e em segundo lugar a indústria de transformação. Ainda assim, o texto encomendado pela BCG Análisis reconhece o aumento do *Government Take* no Brasil ao passo em que ganha projeção e destaque a produção advinda do pré-sal.

Por outro lado, o artigo reflete de forma bastante franca o ponto de vista das companhias e dos investidores: embora seja relativamente baixo o *Government Take* no Brasil em relação a outros países de perfil comparável, esses agentes sociais manifestam o entendimento de que o índice ainda é alto. Esse choque entre entendimentos mostra o quão difícil é encontrar um ponto consensual no ajuste do *Government Take*.

Outra consideração importante sobre *Government Take* é que, como o próprio nome diz, é a parte que cabe exclusivamente ao governo. Ou seja, *Government Take* não inclui os rendimentos advindos do setor privado nacional

82 “Ambos governo e companhias de petróleo se beneficiariam de um nível de *government take* mais apropriado para o mercado de hoje. Regimes fiscais estão em descompasso com os limites das receitas das empresas de petróleo impedindo-os de perseguir oportunidades viáveis de projetos. No longo prazo, receitas governamentais podem cair como resultado dessas oportunidades perdidas. Para prevenir a ocorrência desse cenário, governos precisam ajustar seus termos fiscais. Por exemplo, o Brasil tem incrementado seu *government take* para projetos em águas profundas substancialmente nos últimos anos. Retornando ao nível histórico de 50% poderia desbloquear um adicional entre \$80 bilhões para \$85 bilhões em capital nos anos recentes, de acordo com a estimativa de alguns analistas”. (Tradução livre)

de petróleo e gás quando ele existir, o que pode nessa dimensão subestimar a participação da economia interna na atividade. Essa ideia será útil na última seção do capítulo, aonde será feito um balanço das quatorze rodadas de licitação de blocos exploratórios de petróleo e gás natural, promovidas pela ANP no Brasil entre 1999-2017.

1.2. Os regimes contratuais

Os regimes contratuais distribuem de maneira diferente cada um os riscos assumidos no empreendimento, assim como a recompensa ao risco, a questão da titularidade da propriedade do recurso, e as partes da empresa e do governo nos resultados da atividade produtiva. São quatro os tipos contratuais principais que serão vistos a partir daqui: regime de concessão, contrato de partilha de produção, contrato de prestação de serviços, e *joint venture*.

1.2.1. O regime de concessão

A concessão decorre da abertura de direitos de exploração e produção do recurso mineral a uma empresa ou consórcio. Tais cessões de direitos estão condicionadas ao compromisso fiscal – na forma de pagamento de bônus, participações governamentais, indenizações, e outras formas de impostos e taxas – assim como a legislações específicas (notadamente, a ambiental, conteúdo local, e também às chamadas “melhores práticas da indústria do petróleo) e demais normatizações. Pode-se afirmar que esse regime tem duas características importantes e que não podem ser negligenciadas: a titularidade do petróleo passa para o concessionário logo que atingir o ponto de medição na cabeça de poço (*wellhead*); e que na concessão o empreendimento é pela conta e risco do concessionário. (HANSEN & PERCEBOIS: 2010: p.211; BINDEMANN: 1999, p.10; RADON: 2007, p.99; RIBEIRO: 2008, p.138)

Nesse último aspecto, Radon argumenta que o regime de concessão é relativamente livre de risco para o governo. É uma contrapartida importante, já que nesse regime contratual a companhia tem bastante autonomia sobre o petróleo produzido, uma vez que a titularidade – como acima salientado – passa para a empresa já no ponto de medição.

The license is a relatively risk-free form for a government and the only serious shortcoming is the expense and loss of time if a bidding round does not attract an acceptable, financially Strong, and technically competent bidder. There are commercial disadvantages of licenses, particularly if there is a reliance on up-front payments. If there is a lack of sufficient knowledge about the price to bid; taking risk into account, they will be conservative in the amount they offer⁸³. (RADON: 2008, p.100)

O marco histórico no desenvolvimento das concessões foi 1901, quando Willian D'Arcy obteve a concessão na Pérsia. Bindemann (1999, p.9) mostra quatro aspectos principais da experiência das concessões no Oriente Médio: direitos garantidos às companhias estrangeiras que cobriam vastas áreas, e às vezes o país inteiro; contratos assinados por longo período de tempo; autonomia da empresa estrangeira, em termos de tecnologia empregada e ritmo da produção, nas etapas de desenvolvimento e produção.

No decorrer da década de 1950 os países produtores decidem por aumentar sua parte nas rendas do petróleo. Bindemann (*idem*) ressalta nesse ínterim a importância do aspecto da renegociação no ambiente da concessão petrolífera, e o uso que disso fizeram os governos em prol da defesa do interesse nacional.

De forma sucinta, Bindemann afirma que se na concessão o risco é todo suportado pela IOC, também ela terá toda a recompensa uma vez que terá a

83 “A licença [concessão] é uma forma relativamente livre de risco para um governo e é apenas sérias deficiências é cara e desperdiça tempo se a rodada de licitação não atraia um concorrente aceitável, forte financeiramente, e competente tecnicamente. Existem desvantagens comerciais das licenças, particularmente se existir uma dependência sobre pagamentos adiantados. Caso exista uma falta de conhecimento suficiente sobre uma área de concessão, companhias podem necessitar de calcular riscos sobre o preço para competir; tomando o risco em conta, eles serão conservadores entre o que irão oferecer” (tradução livre).

titularidade na cabeça de poço. Já para o governo, a recompensa pelo risco estaria em função da produção e do preço. (BINDEMANN: 1999, p.5)

1.2.2. Regime de partilha de produção

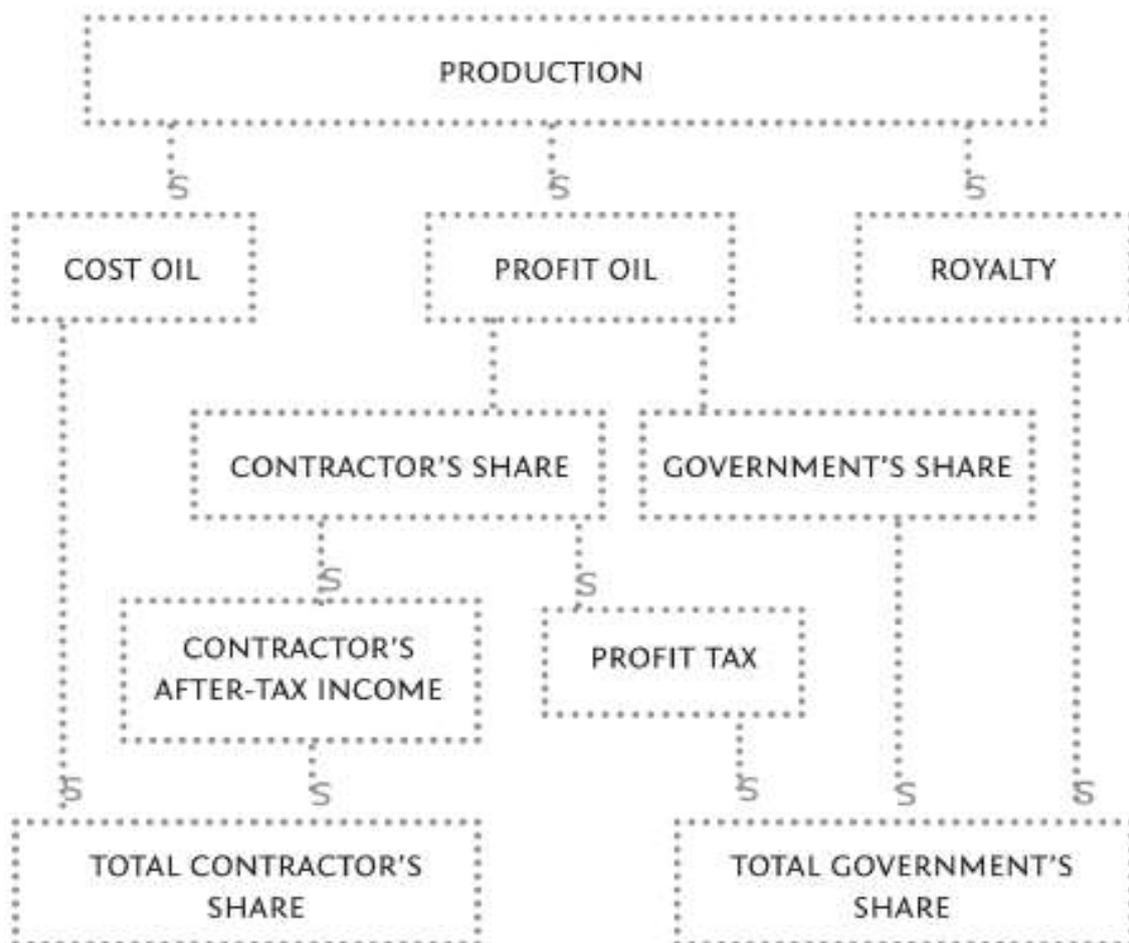
De acordo com Radon (2007, pp. 100-101) o regime de partilha de produção foi originalmente concebido como uma resposta nacionalista para o método de concessão-licença, herdado do sistema colonial. O regime de partilha de produção, cujo instrumento jurídico principal é o contrato de partilha de produção, também é representado pela sigla PSA (*Producing Sharing Agreements*) ou PSC (*Producing Sharing Contracts*). Bindemann salienta que a questão da titularidade da propriedade do óleo é o ponto mais importante na diferenciação entre concessão e partilha.

The oil is owned by the state which brings on a foreign company to explore and, in case of commercial Discovery, develop the resource. The FOC operates at its sole risk and expense, and receives a specified share of production as reward. Thus, the main difference to concessions is the ownership of the mineral resource. Whereas under concessions all crude oil produced belongs to the FOC , under PSAs it is owned by the host government, and the share of production allocated to the FOC can be regarded as payment or compensation for the risk taken and services rendered⁸⁴. (BINDEMANN: 1999, p.10)

84 O óleo é apropriado pelo Estado, que traz uma companhia estrangeira para explorar e, em caso de descoberta comercial, desenvolver o recurso. As operações da FOC (companhia internacional de petróleo) são por sua própria conta e risco, e tem uma parte específica da receita da produção como recompensa. Dessa forma, a principal diferença para concessões é a propriedade do recurso mineral. Enquanto que sob concessões todo o óleo cru produzido pertence a FOC, sob PSA ele é apropriado pelo governo do país, e a parte da produção alocada à FOC pode ser considerada como pagamento ou compensação para o risco tomado e serviços realizados." (Tradução livre)

Figura 2

Distribuição do *profit sharing* dentro de um regime de partilha.



Fonte: Boykett et alli, 2012, p.83

A figura 2 nos traz um quadro esquemático sobre a divisão das rendas dentro de um regime de partilha. A divisão da produção dentro de um PSA por sua vez ocorre através de duas repartições básicas (BOYKETT et.alli.: 2012, p.82):

- *Cost oil*: parte da produção que a IOC receberá pelos custos da descoberta
- *Profit oil*: parte devida à IOC, e corresponde a produção já subtraída a parte do *cost oil*. Do *profit oil* é separada a parte da IOC (*contractor's share* ou *contractor's take*) e a parte do governo (*government's share* ou *government's take*). A parte da empresa ainda assim está sujeita a

outras tributações, como imposto sobre a renda adquirida, ou taxações de sobrelucro. Assim como no caso dos *royalties*, também no caso do *profit sharing* a cobrança dessa tributação pode ocorrer tanto em percentual fixo quanto na forma de escalas móveis.

Dentro de um regime de petróleo PSA a produção é dividida entre três grandes partes: o *cost oil* (custo em óleo), o *profit oil* (lucro em óleo), e o *royalty*. O *cost oil* é a parte a que a empresa tem direito quando há descoberta comercial; ela tem direito a essa parte ao correspondente dos custos da exploração. Existem, ainda, limites que o contrato ou a legislação podem impor sobre o *cost oil*. Da produção ainda é extraído o *royalty*, taxa devida pelo uso de propriedade pública; no caso, o subsolo. É importante lembrar nesse ponto que na grande maioria dos países – com exceção notável dos Estados Unidos – a propriedade do subsolo e dos recursos minerais pertence ao Estado. (*idem, ibidem*, p.83)

O *profit oil* é a parte da produção, descontados o custo recuperável e o *royalty*. Do *profit oil* é descontada a parte da empresa ou consórcio contratado (*contractor's share*) e a parte do governo (*government's share*). Da parte do contratado ainda é deduzível participações governamentais cabíveis em caso de abundância do recurso, sobrelucro ou lucro exorbitante. Ao conjunto dessas participações se atribui o termo *profit tax*. Ao final, o que sobra do *profit oil* descontada toda a tributação cabível – como imposto de renda, taxa pelo uso de dutos de transporte, aluguel ao proprietário do terreno (público ou privado), imposto de superfície, etc – somada ao *cost oil* constituem o total da parte do contratado (*total contractor's share*). Quanto ao total da fração que cabe ao governo (*total government's share*⁸⁵) consistirá, portanto, da soma do *profit tax*, da parte do governo (*government share*), e do *royalty*. (*idem, ibidem*)

Radon salienta que tanto no PSA quanto na concessão as companhias contratantes administram e operam o desenvolvimento dos campos e suportam riscos financeiros e operacionais. O autor destaca que embora o óleo descoberto seja primeiramente usado para cobrir o *cost oil* (também

85 O que outrora denominamos *Government Take*.

denominado *cost recovery*) a cobertura pelo período de depreciação desses bens de capital é ponto espinhoso de negociação entre governo e empresa⁸⁶.

A esse aspecto, cabe visitar a Cláusula Quinta do contrato de partilha de produção no pré-sal brasileiro. Seguindo ampla prática internacional, no pré-sal o *cost oil* é limitado a 50% da produção bruta, sendo que a empresa pode assim ser ressarcida mensalmente.

5.4 O Contratado, a cada mês, poderá recuperar o Custo em Óleo a que se refere o parágrafo 5.3, respeitando o limite de 50% (cinquenta por cento) do Valor Bruto da Produção nos dois primeiros anos de Produção e de 30% (trinta por cento) do Valor Bruto da Produção nos anos seguintes, para cada Módulo da Etapa de Desenvolvimento.

Todavia, e seguindo o apontamento do autor, é constante da mesma Cláusula Quinta qualquer correção monetária em relação ao custo em óleo:

5.6 Não haverá atualização ou reajuste monetário ou financeiro do saldo da conta Custo em Óleo.

Somado com o fato de que há um limite de 50% da produção bruta ao mês, essa depreciação será ainda maior uma vez que levará mais tempo para recuperar o custo em óleo. Ainda assim, o autor nos esclarece que seja comum, por um lado, os governos desejarem aumentar sua parte na produção artificialmente com a extensão dessa depreciação, por outro leva as empresas a manterem o ritmo da produção, em face de que precisam recuperar o investimento o quanto antes⁸⁷.

86 “The oil company will first be entitled to cost recovery for both operating expenses and capital investment, but the agree depreciation period for the latter is always a matter of hard negotiation” (RADON: 2008, p.100). [em tradução livre: “O óleo da companhia irá primeiramente ser empregado para recuperação dos custos tanto para despesas operacionais quanto para investimento de capital, mas o entendimento sobre o período de negociação transcorrido é sempre matéria de dura negociação”]

87 “Simply put, the longer the period of depreciation, the better for the host government; not only because the government earns a greater share of oil proceeds early but also because it creates incentives for an oil company to keep producing until it recover its investment.” (*idem, ibidem*) [em tradução livre: “Colocado simplesmente, o longo período de depreciação é melhor para o governo hospedeiro; não apenas porque o governo ganha uma parte maior das receitas do petróleo cedo, mas também porque cria incentivos para uma companhia de petróleo manter a produção até que recupere seu investimento”]

Por essas questões Radon afirma que contratos de partilha de produção costumam ser flexíveis uma vez que levam a uma negociação linha-por-linha. Dessa forma, o autor argumenta que o PSA leva a uma negociação mais direta e flexível entre governo e empresas uma vez que é mais fácil contestar um termo contratual do que um estatuto legal. (RADON: 2008, p.101) Observe que isso é plenamente verdade quando o caso for de contratação direta; parcialmente é verdade se for o caso de licitação competitiva, como é o caso brasileiro em que a minuta do contrato já vem como anexo do edital. A negociação nesse último caso não se torna impossível; todavia é uma situação na qual se torna mais difícil alterar os termos contratuais, uma vez que ao participar do certame a empresa implicitamente aceita os termos do edital e do contrato.

Por último, é importante ponderar sobre a distribuição de riscos e recompensas nesse sistema. De acordo com Bindemann (1999, p.100) a empresa no regime de partilha – e assim como na concessão – a exploração e produção são pela conta e risco da Companhia. Mas diferentemente da concessão aqui a empresa fica com apenas parte da recompensa, tendo que dividi-la com o governo. Essa característica do regime de partilha torna evidente que o sistema é mais interessante quando o risco for baixo; enquanto que o regime de concessão, por premiar a empresa com a titularidade do minério, é mais interessante quando o risco for alto, por persuadir nesse caso as empresas a suportarem o risco do empreendimento⁸⁸.

1.2.3. A forma *Joint Venture*

Radon pontua que não há definição unívoca sobre o termo *Joint-Venture*. O autor explica que uma *Joint Venture* acontece se duas ou mais

88 Nesse sentido, a alteração do regime contratual para o pré-sal – de concessão para partilha – faz bastante sentido, em face do baixo risco e da perspectiva de petróleo abundante e de baixa densidade API verificada no respectivo minério. É verdade também que quanto menor o risco, mais abundante o recurso e menor a dependência tecnológica, fica mais próximo o horizonte do exercício exclusivo do monopólio. Todavia, não há medida exata para precisar os critérios objetivos na escolha entre contratos de partilha ou monopólio, ou mesmo entre concessão e partilha; antes, nos parece que trata-se de decisão de natureza mais *política* do que *técnica*.

partes desejam constituir uma empresa comum. Radon destaca que dada essa condição as negociações entre IOC, NOC e governo são muito intensas, e são cada vez mais se no país não existirem leis adequadas ao setor petróleo. O autor, ainda assim, pontua um mérito intrínseco a esse regime regulatório: por constituírem empresa única com o parceiro estrangeiro, a parte nacional consegue mais facilmente transferir tecnologia, conhecimento e expertise para o país. (RADON: 2008, p.101)

Tolmasquim & Pinto jr. et alli (2011, p.35) por outro lado consideram que a *Joint-Venture* trata-se de associação entre empresa nacional e estrangeira, independente se constituirão empresa comum, podendo tal condição ser admitida por consórcio. Bindemann (1999, p.11) também afirma que “Joint Ventures take either an equity or a contractual form⁸⁹”. Para este autor a principal característica da forma *Joint Venture* consiste na divisão completa e uniforme entre riscos e recompensas promovida por esse sistema.

A presença no país e a previsão legal da forma *Joint Venture* não comumente caracterizam em si um regime regulatório. Países que o praticam, como Angola, Colômbia, e Líbia admitem legalmente a presença de *Joint Venture* dentro de um modelo regulatório maior.

Em Angola existe um sistema regulatório bastante abrangente. Embora oficialmente vigore o monopólio, a lei angolana admite contrato de partilha de produção, contrato de serviço com cláusula de risco, e *Joint Venture* (a lei permite que seja ou na forma societária ou contratual). Não é claro o critério pelo qual o governo angolano associa regime contratual com o bloco exploratório específico; o próprio procedimento delegatório dos campos, através de decreto presidencial, sugere ampla centralização e arbitrariedade nesse tocante, ao que pese a presença de procedimento licitatório. A presença da *Joint Venture* na Colômbia no período 1969-2003 foi também caso de forma contratual acessória ao regime de monopólio, hoje abolido em prol do regime de concessão. Na Venezuela, país em que também vigora o monopólio, a

89 “*Joint Ventures* admitem tanto a forma de capital próprio quanto contratual” (tradução livre)

forma *Joint Venture* foi permitida na bacia do Orinoco, demandante de investimento e tecnologia para lidar com a parte do *upstream* que continha óleo extrapesado. (TOLMASQUIM & PINTO JR. et alli : 2012, pp.116, 117, 182,183,194,195)

Também no Brasil do regime de concessão houve a presença da forma *joint-venture*. Foi relativamente comum assistir a presença de empresas com organização jurídica dessa natureza as quais combinavam capital canadense e brasileiro, em especial com firmas cuja matriz estivesse sediada na cidade canadense de Calgary. É necessário notar que a presença de *joint ventures* canadenses no Brasil torna essa situação diferente do caso angolano, aonde a forma *joint-venture* não apenas estava presente mas fazia de si o próprio regime de petróleo em vigor no país, levando em conta que naquele país houveram mais um marco regulatório coexistindo para o setor.

1.2.4. Contrato de serviço: puro e com risco.

De acordo com Jhonston contratos de serviço geralmente usam uma fórmula simples. A contratada é paga para o empreendimento da atividade. Toda a produção é do Estado. A contratada é usualmente responsável por prover o capital necessário com exploração e desenvolvimento, sendo que poderá dessas custas ser reembolsada em caso de sucesso. A principal diferença com o PSA e com os sistemas concessionários é em relação a titularidade do óleo: do início ao fim o petróleo é propriedade estatal. No contrato de serviço, a titularidade não é garantida em nenhum momento, a rigor, podendo o contrato se encerrar no momento do pagamento à contratada, assim como também ao *cost recovery*, sem necessariamente partilhar do óleo produzido (*profit oil*). (JHONSTON: 2007, p.62)

Assim como no caso da forma *Joint Venture* o caso dos contratos de prestação de serviços também são controversos na literatura especializada. Tolmasquim & Pinto Jr. et alli, por exemplo, sequer consideram que contratos de serviço configurem um marco regulatório próprio, sendo parte integrante do

Exercício Exclusivo do Monopólio da União, este sim um regime legal genuíno⁹⁰. Os autores classificam os contratos de serviço em dois tipos principais, o puro e o com risco⁹¹:

i. Quando a empresa for remunerada com base no reembolso dos custos mais uma “taxa administrativa” (*fee*), a contratação é classificada como serviço puro

ii. Quando a empresa for remunerada com base na performance ou como participação no resultado (um percentual do excedente econômico gerado), a contratação é classificada como serviço com risco – a finalidade é ‘reforçar’ a disciplina de custos da empresa contratada, limitando o risco moral. (TOLMASQUIM & PINTO Jr et alli: 2012, p.27)

Bindemann, por outro lado, considera o regime de serviço como um regime contratual, levando em conta também os subtipos “puro” e “com risco”. Bindemann também destaca o aspecto da exploração e produção enquanto ‘prestação de serviço’ aqui incluso (o que implica no papel da IOC como fornecedora de infra-estrutura e *know-how*), assim como o fato de que o Estado é proprietário do recurso do início ao fim. O autor ainda destaca que as duas primeiras experiências com esse regime se deram com contratos na década de 1950 – pela Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) e pela Petroleos Mexicanos (PEMEX). Todavia, essa forma contratual ganhou projeção após os anos 1960, quando o Irã e o Iraque elaboraram suas primeiras versões de contrato de serviço. (BINDEMANN: 1999, p.10)

Do ponto de vista da forma de pagamento, ressarcimento, e remuneração, Jhonston diferencia os contratos de serviço em três tipos. O primeiro é o “pagamento fixo” (*Fixed Fee*). Nessa variante a IOC recebe o reembolso (*recover*) pelos custos da descoberta, mais uma taxa fixa pela manutenção da atividade. O autor destaca como exemplos de países que usam essa modalidade o Kuwait e os Emirados Árabes Unidos, assim como também

90 Afirmar que os contratos de serviço constam de um regime de petróleo aonde cabe o exercício exclusivo do monopólio também é ponto controverso. Vale citar uma vez mais aqui a controvérsia do exercício dos “contratos de risco” no Brasil, mais à frente revisitados. É necessário aqui contrastar a leitura de Tomasquim & Pinto Jr. com, por exemplo, a de Ricardo Bueno, quando este último atribui ao contrato de risco justamente a quebra do monopólio então assegurado pela lei 2.004/54.

91 Também Bindemann faz essa diferenciação.

aparece em alguns contratos de *joint-venture* na Nigéria. (JHONSTON: 2007, pp.62-63)

O segundo tipo o autor denomina “taxa fixa como uma porcentagem de custos” (*Fixed fee as percentage of costs*). Nesse caso o que a IOC recebe é o *cost recovery* mais uma taxa fixa calculada em função dos custos antecipados. De acordo com o autor, é o caso do Irã. Segue o exemplo na Tabela 3. No exemplo dado pelo autor, o *cost recovery* sai a 4 dólares o barril. A empresa recupera esse custo mais 2 dólares como remuneração pelos custos – porque nesse caso a taxa fixa dita anteriormente é de 50%.

Tabela 3
Government Take e Company Take sob contrato de serviço com taxa fixa(\$/Barril)

		Cenário 1 (\$20/Barril)	Cenário 2 (\$60/Barril)
A	Receita Bruta (\$/Barril)	\$20	\$60
B	Custo recuperável da IOC (reembolso)	\$4	\$4
C	Taxa de 50% de custos da IOC (remuneração)	\$2	\$2
D	Fluxo de Caixa do governo	\$14	\$54
	Fluxo de Caixa da Companhia	\$2	\$2
	<i>Government Take</i> [D/(A-B)]	87,5%	96,4%
	<i>Company Take</i> [C/(A-B)]	12,5%	3,6%

Fonte: Jhonston (2007, p.63)

No exemplo da Tabela 3 o autor compara dois exemplos: um a 20 dólares o barril, o outro a 60 dólares. Como o custo da descoberta é igual nos dois casos, variando apenas o preço do barril, de um caso a outro o *Government Take* – que é do montante produzido já considerada a parte que a companhia desconta através das duas taxas acima expostas – aumenta de

87,5% para 96,4%; ou seja, aqui trata-se de exemplo de marco regulatório que contém tributação progressiva. (*idem, ibidem*)

O terceiro subtipo que Jhonston elenca é a “taxa variável – porcentagem a partir da receita bruta” (*Variable fee – percentage of gross revenues*). É o caso peruano por excelência; embora o autor saliente que não é um tipo contratual frequente em outros países. Como o nome sugere a IOC, em caso de sucesso, recebe uma porcentagem fixa a partir da receita bruta. (*idem, ibidem*, p.64) Todavia, e como já salientado em outro momento (BOYKETT et.alli. , *idem*) o sistema de cobrança de *royalty* no Peru é a partir de escalas móveis calculadas por *R-Factor* – ou seja, a alíquota aumenta na medida em que maiores são as receitas do empreendimento. Esses dois fatores nos permitem perceber que tanto a parte do governo quanto da IOC são variáveis, pois – embora a porcentagem em cima da receita bruta seja fixa – a própria receita varia durante a fase de produção; diferentemente dos dois outros subtipos, em que a parte paga à empresa era fixa.

Entre as décadas de 1970/80 houve no Brasil a experiência dos contratos de serviço com risco, ou simplesmente “contratos de risco” como na época foram nomeados. Cunha (1995, p.225) nos traz os pontos principais em que foram operados esses contratos:

- a) a exploração, a avaliação, e o desenvolvimento são efetuados e financiados pela empresa contratante de risco [IOC].
- b) a produção é conduzida pela Petrobrás, executora do monopólio estatal do petróleo.
- c) o pagamento à contratante somente ocorre caso haja produção comercial e até o limite da receita líquida do campo por ela descoberto e desenvolvido, para efeito de reembolso de seus gastos, que são auditados e aprovados pela executora do monopólio. Além disso, há uma remuneração em dólares, proporcional a produção alcançada.
- d) todos os dados técnicos, os ativos e o petróleo pertencem à Petrobrás.

O item “c” nos permite afirmar que a forma adotada nos ‘contratos de risco’ pode ser classificadas dentro do terceiro subtipo elencado por Jhonston;

com a diferença de que no Brasil não houve forma progressiva de pagamento de *royalty*. Maranhão (1995) registra o fracasso dessa experiência em face da inatividade das empresas multinacionais habilitadas ao contrato de risco, assim como o baixo investimento que elas promoveram.

A experiência brasileira dos contratos de risco foi peculiar em ainda mais um aspecto. Se olharmos para as formas de contrato de serviço do ponto de vista da relação risco/recompensa, veremos que por um lado o governo assume todo o risco para em contrapartida manter a propriedade e o controle sobre o petróleo (BINDEMANN: 1999, p.11). Todavia, o Brasil a longe estava da autossuficiência em petróleo⁹². Mas entre os modelos contratuais o regime de serviço é o que menos interessa às empresas porque é aonde elas menos ganham; é, portanto, um regime a ser usado por países que tem petróleo abundante, mas não tem meios para realizar a prospecção, ou pelo menos para fazê-lo de forma eficiente.

Ora, se o modelo escolhido no Brasil em 1975 realmente foi proposto com a finalidade de atrair investimentos e bens de capital para o *upstream* do seu setor petróleo, então a escolha é contraditória. No Brasil havia apenas a expectativa de encontrar petróleo para a autossuficiência – o que não se realizaria antes de duas décadas após o fim desse regime contratual – mas havia bastante tecnologia própria e conhecimento da geologia do país.

2. A política de petróleo no Brasil desde a abertura do setor até o anúncio da 14ª Rodada.

2.1. Sobre a lei 9.478 e a forma dos contratos

A lei federal 9.478 de 1997 estipula o regime de concessão para o setor petróleo no Brasil, cria a ANP e o CNPE. A ideia aqui não é retomar uma

92 Conforme pontua Maranhão (1995), “Na ocasião a Petrobrás produzia apenas 169mil barris de petróleo/dia e as importações ultrapassavam 1 milhão de barris diários”. Também Cunha (1995, pp.230-231) assinala que “Das 11 companhias brasileiras, apenas a Azevedo & Travassos Petróleo S.A. descobriu 4 campos terrestres (Serra Vermelha, Redonda Noroeste do Morro do Rosado e Ponta do Mel), incorporando cerca de 280.000 metros cúbicos de óleo e 85.479.000 metros cúbicos de gás natural às reservas da Petrobrás”

exegese da lei, já realizada no capítulo anterior, mas sim um exame do regime de concessão à luz dos contratos celebrados com alicerce nessa lei.

Destarte algumas diferenças pontuais as minutas de contrato de concessão obedeceram no período a um modelo mais ou menos uniforme. Quando alguma diferença for significativa aqui será apontada. O parâmetro para a descrição do modelo contratual de concessão será a minuta do primeiro contrato constante no edital da primeira rodada.

Os blocos exploratórios foram oferecidos às empresas e consórcios na forma de leilão dessas áreas. Antes de tudo, à luz da lei brasileira, trata-se *concessão de uso de área pública*. Uma vez que a titularidade do recurso mineral passa para a empresa ou concessionária no ponto de medição – observadas as disposições tributárias aí incidentes – trata-se também de *venda de bem público*, uma vez que os incisos V, VI, e IX do artigo 20 da Constituição Federal asseguram que petróleo e gás natural configuram bens da União. A legislação anterior para concessões consta da lei federal 8.987 de 1995. Todavia, a lei dispõe sobre “concessão e permissão da prestação de serviços públicos” o que a torna inadequada para lidar com a questão do petróleo uma vez que não se pode chamar tal atividade de “serviços públicos”. A lei federal 8.666 de 1993 dispunha sobre compras e vendas públicas e já previa a licitação na forma leilão. Ainda assim, no caso dos contratos de concessão de blocos exploratórios de petróleo e gás, a lei 9.478 de 1997 se sobrepõe as outras duas leis.

Por se tratar da ocasião de um leilão, é organizada uma situação concorrencial entre projetos, cabendo a escolha para a empresa que fizer maior pontuação. O Item 8 do Edital da 1º Rodada de Licitações estipula que a pontuação ocorrerá a partir da soma de três notas, soma essa denominada “Nota Final”, e que consistirá da soma de outras três, denominadas “Nota A”, “Nota B”, e “Nota C”.

O componente mais importante na soma das notas é o bônus de assinatura. Ele compreende a oferta, em moeda do país (reais), da empresa

pelos direitos de exploração e produção no bloco. De acordo com item 8.1 do contrato de concessão a fórmula para o cálculo é a que se segue:

$$\text{Nota A} = [(\text{bônus ofertado}) / (\text{maior bônus ofertado})] \times 85$$

O bônus de assinatura ainda classifica os operadores de acordo com os blocos em vista. Os operadores podem ser classificados em “A”, “B”, e “C”, sendo que o acesso a dados tais ou quais blocos é condicionado a titulação “B” ou “A” de acordo com o bloco em questão.

Para os blocos que requerem operadores "A" o valor do bônus mínimo é de R\$ 250.000 (duzentos e cinquenta mil reais), para os blocos que requerem operadores "B" o valor do bônus mínimo é de R\$170.000 (cento e setenta mil reais) e para os blocos que requerem operadores "C" o valor do bônus mínimo é de R\$ 85.000 (oitenta e cinco mil reais). Qualquer oferta inferior aos valores mínimos será desqualificada. [ver item 8.1]

Em qualquer situação é necessário observar o bônus mínimo obrigatório, estabelecido para cada categoria. A Nota B é relativa ao compromisso de aquisição local de bens e serviços (ou simplesmente “conteúdo local”), para a fase de exploração. Aqui é necessário sublinhar algumas diferenças entre os contratos. No edital da 1º Rodada o compromisso com o conteúdo local não conteve oferta mínima, mas ofertas superiores a 50% foram tratadas como fossem de 50% apenas.

Conforme estipulado na lei 9.478 os contratos reforçam que o empreendimento é pela conta e risco do concessionário. Como vimos nas seções anteriores, essa característica é fulcral quando se fala no regime de concessão. Abaixo, o item e subitem do contrato de concessão que tornam explícito e evidente esse importante aspecto do regime de petróleo em tela.

2.2 O Concessionário assumirá sempre, em caráter exclusivo, todos os custos e riscos relacionados com a execução das Operações e suas conseqüências, cabendo-lhe, como única e exclusiva contrapartida, a propriedade do Petróleo e Gás Natural que venham a ser efetivamente produzidos e por ele recebidos no Ponto de Medição, nos termos deste Contrato, com sujeição aos encargos relativos aos tributos e Participações Governamentais e de terceiros, de acordo com este Contrato e a legislação aplicável.

2.2.1 Com base no princípio estabelecido no parágrafo 2.2, e sem com isto limitar sua aplicação, fica expressamente entendido que o Concessionário arcará com todos os prejuízos em que venha a incorrer, sem direito a qualquer pagamento, reembolso ou indenização, caso não haja Descoberta Comercial na Área da Concessão ou caso o Petróleo e Gás Natural que venha a receber no Ponto de Medição sejam insuficientes para a recuperação dos investimentos realizados e o reembolso das despesas incorridas, quer diretos ou através de terceiros. Além disso, o Concessionário será o único responsável civilmente pelos seus próprios atos e os de seus prepostos e subcontratados, bem como pela reparação de todos e quaisquer danos causados pelas Operações e sua execução, independentemente da existência de culpa, devendo ressarcir a ANP e a União dos ônus que estas venham a suportar em consequência de eventuais demandas motivadas por atos de responsabilidade do Concessionário.

Outro ponto importante diz respeito a titularidade do recurso. De acordo com o item 2.3 do mesmo exemplar de minuta do contrato, “Ao Concessionário somente caberá a propriedade do Petróleo e Gás Natural que venham a ser efetivamente produzidos e por ele recebidos no Ponto de Medição”. O mencionado Ponto localiza-se já na superfície quando o petróleo é desembarcado na cabeça-de-poço (*wellhead*) e ali – conhecida e medida a quantidade de óleo extraído – sua titularidade já passa para a Companhia. O item 2.4 salienta que a concessão apenas permite a atividade relativa ao petróleo, que não cabe à empresa os direitos sobre quaisquer outros recursos naturais (subentende-se aqueles comercialmente úteis ou estratégicos) encontrados na ocasião da atividade em tela e na área de concessão. O contrato ainda prevê condições para a devolução do poço, o que deverá ser feito na ocasião do término do contrato, e que poderá ser realizado se declarada extinção da comercialidade do poço.

Outra cláusula que sublinhamos aqui é a cláusula quarta. Ela versa sobre a vigência e duração do contrato. O início do contrato se dá na chamada “data de entrada em vigor”, que é quando é assinado o contrato de concessão. O período de concessão no campo aplicado no Brasil é de 27 anos, sendo que

o contrato prevê que, para cada poço, é dividido entre fase de exploração e fase de produção.

4.2 A duração total deste Contrato, para cada parcela da Área da Concessão que venha a se tornar um Campo nos termos aqui previstos, será igual à soma do período decorrido desde a Data de Entrada em Vigor até a Declaração de Comercialidade respectiva mais o período de 27 (vinte e sete) anos definido no parágrafo 8.1. A essa duração total se acrescentarão automaticamente os períodos de extensão que venham a ser autorizados nos termos do parágrafo 7.1.2, neste caso exclusivamente com relação à Área de Desenvolvimento ali referida, e dos parágrafos 8.2 e 8.3, nestes dois casos exclusivamente com relação ao Campo ali referido.

O contrato de concessão prevê em sua Cláusula Quinta que a fase de exploração se inicia quando da entrada em vigor do contrato. Finda a fase de exploração, a companhia somente poderá reter as áreas autorizadas pela ANP para a atividade, e devolver as restantes. Embora o concessionário possa voluntariamente devolver as áreas de exploração para a ANP a qualquer tempo, isso não o desobriga de cumprir com as exigências previstas no seu Programa Exploratório Mínimo. A garantia da Agência para o cumprimento dessa norma por parte do concessionário consta do item 5.2.1. o qual determina que “O não cumprimento das disposições deste parágrafo dará à ANP o direito de executar a carta de crédito⁹³ prevista na Cláusula Décima Quinta, sem prejuízo da adoção ou outras medidas cabíveis.”

Sobre a garantia financeira do Programa Exploratório Mínimo, nos parece suficiente a menção ao item 15.2 do contrato de concessão:

Com antecedência mínima de 90 dias do início de cada Período de Exploração subsequente, o Concessionário deverá informar à ANP o valor de mercado estimado para as atividades do Programa Exploratório Mínimo de cada Período

93 Sobre a carta de crédito usada como garantia financeira, ver o conteúdo do item 15.1 do contrato de concessão:

“Na assinatura deste Contrato, o Concessionário, por sua própria conta e risco, fornecerá à ANP uma ou mais Cartas de Crédito irrevogáveis no formato do Anexo III, de instituições financeiras aceitas pela ANP, no valor de R\$_____ relativo ao Programa Exploratório Mínimo para o primeiro Período de Exploração.”

de Exploração subsequente, indicando a base para tal estimativa e detalhando o custo para as diferentes atividades do Programa Exploratório Mínimo.

A fase de exploração termina com a declaração de comercialidade da descoberta por parte do concessionário. O item 8.1 estabelece que quando tal declaração é aceita pela ANP é iniciada então a fase de produção. A empresa concessionária pode ainda, a seu exclusivo critério, declarar desistência e abandono, e declarar que não houve descoberta comercial. Em obediência ao item 7.1.2. o concessionário poderá ainda solicitar prorrogação de cinco anos do término da fase de exploração, prorrogável ainda por mais cinco anos, se alegada e comprovada que a demanda pelo mineral descoberto necessita de criação de mercado específico, ou construção de dutos ou demais estruturas específicas àquele caso e escassas no mercado interno.

A cláusula nona estabelece que o concessionário deverá, após a entrega da declaração de comercialidade, entregar à ANP um plano de desenvolvimento, dentro de um prazo de 180 dias, em acordo com a legislação em voga, e com “as melhores práticas da indústria do petróleo”. Serão constantes desse plano de desenvolvimento:

- a) a área que o Concessionário propõe reservar como Área de Desenvolvimento, delimitada de acordo com o disposto no parágrafo 9.2;
- b) a duração estimada para a execução do Desenvolvimento, com o cronograma da atividades e os investimentos previstos, acompanhados de estudos de avaliação técnica e econômica,
- c) estimativa das reservas recuperáveis e dos níveis de produção, assim como informação detalhada sobre os Reservatórios e as propriedades físicas e químicas dos fluidos e das rochas, com a indicação dos percentuais de impurezas e produtos associados nele contidos;
- d) número de poços e perfis de produção, bem como informações pertinentes sobre construções, instalações e equipamentos de extração, tratamento, coleta, armazenamento, medição, Transferência, Transporte e, se for o caso, de Tratamento ou Processamento de Gás Natural e de Estocagem de Gás Natural, observado o disposto no parágrafo 9.6;

- e) sistemas de elevação artificial e de recuperação secundária, se for o caso;
- f) determinação do Ponto de Medição, que estará localizado dentro da Área de Desenvolvimento, a menos que a ANP autorize ou determine outra opção;
- g) previsão de Data de Início da Produção;
- h) as normas de segurança industrial e das populações, os requerimentos de licenças e os estudos de impacto e proteção ambiental e outras providências que sejam necessárias por força da legislação aplicável, das instruções da ANP ou recomendáveis de acordo com as Melhores Práticas da Indústria do Petróleo; e
- i) procedimento para abandono do Campo e critérios para a provisão dos fundos necessários, através da oportuna criação de mecanismos de garantia, fundos de reserva ou financiamento, observado o disposto nos parágrafos 3.6, 18.6 a 18.8.1 e na Cláusula Vigésima.

Assim como no caso da fase de exploração, em que o concessionário tem por obrigação submeter um Programa Exploratório Mínimo, na fase de produção também o concessionário necessita de submeter à ANP um programa de produção para o ano seguinte. O item 10.2 do contrato estipula que até o dia 31 de outubro de cada ano deve o concessionário cumprir com esse dever. Essa cláusula ainda determina que o programa de produção deve ser entregue com antecedência mínima de 60 dias da data prevista para o início da produção. O item 10.3 deixa claro que esse Plano passará por anuência da ANP, que por sua vez terá 30 dias contados a partir do recebimento desse programa para solicitar ao concessionário alterações nesse programa, sempre que a Agência lugar que o documento não esteja consistente com o plano de desenvolvimento para o campo, a legislação aplicável, e as “melhores práticas da indústria do petróleo”.

Com relação a titularidade do óleo, o item 11.2 é claro no que diz que a transferência de propriedade – da União para a Companhia – se dá no momento do desembarque no minério no ponto de medição, ou seja, na cabeça-de-poço. Essa característica é imprescindível quando se fala em contratos de concessão ou licença.

Por conseguinte, o item 11.4 assegura ao concessionário a livre disponibilidade dos volumes de petróleo e gás natural por ele recebidos. O item

11.6, inclusive, faculta ao concessionário, a sua livre escolha e critério, o uso do petróleo como combustível para a própria atividade de extração, desde que não venha a contrariar as então denominadas Melhores Práticas da Indústria do Petróleo. Esse contingente ainda assim será computado para efeito de cálculo dos *royalties* devidos ao governo, assim como também no caso de perdas de volumes também assim serão computados – ver item 11.9.

Apesar de poder dispor livremente do recurso mineral, o item 11.5 prevê que poderá o governo exigir, com um mês de antecedência, e no caso de emergência nacional declarada pela Presidência da República, que a empresa atenda, com petróleo e gás natural associado, as demandas do mercado interno.

Se, em caso de emergência nacional, declarada pelo Presidente da República, houver necessidade de limitar exportações de Petróleo ou Gás Natural, a ANP poderá, mediante notificação por escrito com antecedência de 30 (trinta) dias, determinar que o Concessionário atenda, com Petróleo e Gás Natural por ele produzidos e recebidos nos termos deste Contrato, às necessidades do mercado interno ou de composição dos estoques estratégicos do País. A participação do Concessionário aqui referida será feita, em cada mês, na proporção de sua participação na produção nacional de Petróleo e Gás Natural do mês anterior.

Outro aspecto importante a ser aqui mencionado diz respeito à posição e responsabilidade do operador de consórcio. De acordo com o item 13.2.1. é o operador – personalidade jurídica que responde pela Companhia concessionária que lidera o consórcio de empresas – quem responde pelo contrato de concessão. O operador ainda tem, por força de disposição contratual, o mínimo de 30% de participação em cada área ou campo de exploração. Ademais, o item 13.2 determina as funções e responsabilidades do operador. É importante destacar da leitura desse item que o operador de fato exerce controle sobre a atividade produtiva, seu alcance, ritmo e também a responsabilidade frente aos riscos de exploração e de produção.

Por meio deste instrumento o Concessionário designa o Operador para conduzir e executar todas as Operações e atividades previstas neste Contrato em nome do Concessionário e para submeter todos os planos,

programas, propostas e outras comunicações à ANP, e para receber todas as respostas, solicitações, propostas e outras comunicações da ANP, em nome do Concessionário. O Operador será responsável pelo integral cumprimento de todas as obrigações do Concessionário estabelecidas neste Contrato relativas a qualquer aspecto das Operações para as quais ele é o Operador, exceto as obrigações determinadas nas Cláusulas 26 e 31.

A Cláusula 26 diz respeito a cessão do contrato, em todo ou em parte. Ao que toca o pertinente a dimensão dos consórcios, cabe mencionar o item 26.2 que sublinha que exige o respeito ao princípio da responsabilidade solidária entre as companhias membros do consórcio. A Cláusula 31 diz respeito a confidencialidade das informações produzidas como resultado das operações, o que também é uma questão que está acima do que for acordado entre os membros do consórcio, ou entre o consórcio e governo, ou mesmo a própria ANP.

É necessário chamar a atenção mais uma vez para o seguinte ponto: o operador do consórcio é o controlador da atividade, em seu ritmo e abrangência; *importa* ser operador. E isso não apenas ao que está disposto nos limites do item 13.2. Chamo a atenção para o fato de que esse mesmo item determina que o operador “submete todos os planos, programas, propostas, e outras comunicações à ANP” o que inclui o Programa Exploratório Mínimo, o Plano de Desenvolvimento (do campo ou da área), o Plano de Produção, e o Plano de Abandono. O ritmo e o alcance da produção são constantes do Plano de Produção, pelo qual responde o operador. Esse fato tem implicações imediatas pois será esse também o ritmo pelo qual o recurso poderá se esgotar (ou tornar-se comercialmente inviável) mais ou menos rapidamente, e mesmo entrar no mercado interno ou provocar entrada de divisas no país, o que tem resultados automáticos na taxa de câmbio. As implicações do aspecto cambial foram já suficientemente explicadas neste capítulo na seção sobre a questão da renda petrolífera.

Um controle potencial a uma possível situação de descontrole em que a atividade petrolífera tenha importância em sua solução pode ser a própria

declaração de emergência nacional pela Presidência da República, situação em que pode ser exigido do concessionário o atendimento ao mercado interno apenas, o que contém o desequilíbrio cambial e eventual 'doença holandesa'. Todavia, é uma solução demasiada impactante e que poderia tornar vulgar o uso de um recurso jurídico/político – a declaração de emergência – cujo uso deve ser aventado na situação de maior excepcionalidade possível. Além disso, o disparo desse dispositivo afetaria a imagem do país no exterior, o que poderia fazer sobressair de toda forma os efeitos negativos frente aos positivos.

Outros mecanismos de controle então foram demandados. A ANP ao regular e regulamentar o setor petrolífero nesse caso e em outros fortaleceu-se enquanto instituição regulatória. Nesse caso, atribuiu a si mesma a competência de avaliar caso a caso a exportação de óleo cru e derivados, e impor a eles a necessidade de sua anuência. Já em janeiro de 1999 a Agência estabeleceu regras e normatizações para a exportação de petróleo, através da Portaria Técnica Nº7. O artigo 1º desta Portaria estabelece que a exportação de petróleo dependerá de autorização da Agência. A Portaria estabelece, do mais, uma série de condições legais – ancoradas na legislação brasileira em geral, e na lei 9.478 em específico – e documentais ali especificadas. Enquanto critérios de avaliação da ANP para autorização da atividade de exportação, o artigo 5º desta Portaria estabelece os seguintes parâmetros:

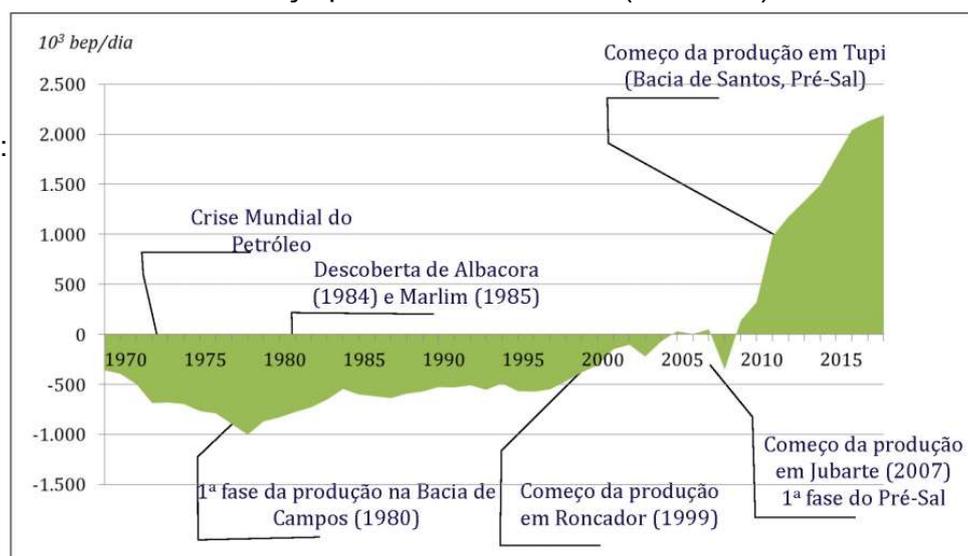
- a) volume de petróleo a ser exportado e o país de destino;
- b) data prevista para o início da exportação;
- c) meio de transporte a ser utilizado para a exportação do petróleo;
- d) local de armazenagem e embarque ou entrega no Brasil;
- e) especificações técnicas do petróleo a ser exportado;
- f) preço, condições de venda e financiamento.⁹⁴

94 Fonte: <http://nxt.anp.gov.br/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm&sync=1&vid=anp:10.1048/enu>

Nos parece que a observação dos itens “a” e “f” do artigo são suficientes para demonstrar o poder da ANP de agir no caso da necessidade de impor, por quaisquer que sejam os motivos, limite às exportações de petróleo em face do volume embarcado. Também a Agência regulamentou a exportação de gasolina nos mesmos moldes, a partir da portaria 63/2001; assim como a exportação de outros derivados de petróleo, a partir da Portaria 107/2000, depois alterada pela Resolução ANP 28/2004. É prudente tal regulamentação, em face do desequilíbrio cambial que essa atividade pode provocar; ainda assim, como se mostra no Gráfico 2, esse risco se coloca apenas como uma projeção.⁹⁵.

Gráfico 2

Balanço petrolífero brasileiro (1970 - ...)



Fonte: Tolmasquim et. alli. (2012, p.255)

A leitura do Gráfico 2 mostra que a evolução da produção petrolífera não atingiria sequer a autossuficiência, a não ser em curto período entre 2005-2006. O Gráfico é elaborado a partir da diferença entre produção e consumo de

95 O preço internacional do barril é um importante fator determinante do desequilíbrio cambial decorrente do excesso de exportações de petróleo. Devido a recente queda no preço internacional da *commodity* esse mal pode ser mitigado. Todavia, devemos lembrar com Ross (2012, pp.50-51) que a variação de preço do petróleo é instável e descontínua, ainda que seja um bem de demanda inelástica; de modo que o preço desse bem no mercado internacional pode voltar a subir.

petróleo no Brasil (medido em metros cúbicos de barris equivalentes de petróleo na base numérica 10) no período 1960-2012, com projeção para 2019. O autor argumenta que a recuperação da autossuficiência volumétrica – medida na diferença entre o produzido e o consumido – se manteria após a consolidação da produção no pré-sal.

Nos interessa na leitura desse gráfico observar que até o início da produção em Jubarte – no bloco do pré-sal operado pela Petrobrás no regime de cessão onerosa – não se pode sequer supor a autossuficiência no Brasil, quem dirá a exportação. Todavia, o cenário aberto pelo pré-sal tem pleno potencial para transformar drasticamente esse quadro, colocando o Brasil no rol dos exportadores. Assim que uma regulação previdente e responsável – principalmente acerca da importação e exportação de óleo cru e derivados – é peça fundamental para o equilíbrio de contas do país.

Ainda que o Brasil tenha dificuldades para se atingir a autossuficiência e mesmo atingir com plenitude o *status* de exportador, isso não o torna imune a ‘doença holandesa’. O desequilíbrio cambial é problema bastante anterior, e vem independentemente da questão petrolífera; muito embora a emergência dessa *commoditie* nos últimos anos, em razão da produção já operante no pré-sal, possa pressionar novamente o câmbio de forma não desprezível.

Nessa direção, Bresser-Pereira argumenta que a tendência a apreciação da taxa de câmbio é candente aos países em desenvolvimento. Sua particularidade está no fato de que possuem crises permanentes no seu balanço de pagamentos, realidade essa não visualizada pela teoria convencional ou mesmo pela keynesiana. (BRESSER-PEREIRA: 2012, p.12) O autor argumenta que sendo a doença holandesa provocada pela valorização da moeda do país, resultante da obtenção de rendas de *commodities* de baixo custo nacional de produção. Essas *commodities* podem ser oriundas de atividade mineral ou agrícola.

Por isso a taxa de equilíbrio cambial dos países da periferia capitalista dificulta ou impede o desenvolvimento do setor industrial uma vez que torna a

indústria do país menos competitiva. Bresser-Pereira defende que os países emergentes procurem orientar a sua taxa de câmbio não pelo equilíbrio corrente, mas sim pelo equilíbrio *industrial* – que é aquele no qual há condições para o desenvolvimento econômico sem produzir excesso de inflação. (*idem*, p.12)

Ou seja, no caso brasileiro há pressão cambial independentemente do eventual crescimento da produção petrolífera nacional. Todavia, o crescimento da produção e, conseqüentemente, eventual alcance da autossuficiência e estabelecimento de condições para exportação pode colaborar de forma deletéria para a economia interna no quadro da depreciação do câmbio. É difícil associar a transferência da titularidade do petróleo no ponto de medição para a empresa com risco à economia do país, pois o Estado conta com mecanismos hábeis e concretos do controle do comércio petroleiro, supondo este de importância num eventual quadro de descontrole cambial.

Por último, observemos que o papel fiscalizador da ANP é constante do contrato de concessão. Nesse aspecto, é importante visitar o item 27 o qual atribui à Agência o poder de penalizar a Companhia no caso de desobediência a algum dos termos nesse contrato estabelecidos. Em face dessa e das outras características concernentes dentro do Edital e do Contrato, pode-se observar o fortalecimento da ANP enquanto órgão regulador e fiscalizador no âmbito dos contratos de concessão de petróleo no Brasil.

2.2. Considerações sobre o quadro empresarial constante no decorrer dos processos de licitação de blocos exploratórios (1999-2017)

Ao todo foram 173 empresas habilitadas para licitação no período 1999-2016, advindas de 22 países mais o grupo de empresas nacionais. Algumas dificuldades emergem da contagem e classificação dessas companhias, em face tanto dos tempos de capitalismo globalizado e da sociedade em rede dele subsequente, quanto da decorrente transitoriedade dessas companhias, assim

como eventuais fusões e aquisições, típicas de um setor que possui retornos crescentes de renda e capital.

O setor petróleo parece ainda ter no traço nacional notável característica. Apenas três empresas entre as 173 habilitadas no período 1999-2006 para licitação em blocos exploratórios possuíam ou passaram a possuir *holding* sediada em país que não é o de origem da companhia. Um dos três casos é emblemático: a Partex Oil and Gas, companhia de origem turca cuja *holding* mundial é sediada nas Ilhas Cayman. A companhia tem na Fundação Calouste Gulbekian a proprietária de ativos sobre todo o setor de petróleo e gás da companhia⁹⁶.

A história dessa empresa tem relação com a resistência dos países produtores ao poder das multinacionais: a Partex é herdeira da antiga Companhia Turca de Petróleo. Yergin (2010, pp.206-207) nos informa que o patrono que dá nome para aquela fundação fundou esta companhia em 1912, tendo metade do seu capital dividido entre a Royal Dutch Shell e o Deutsche Bank. Embora atualmente a empresa esteja sediada nas Ilhas Cayman, a Fundação mantenedora é sediada em Lisboa, Portugal.

As outras duas empresas colocadas nesse grupo são a Chariot Oil and Gas⁹⁷, sediada nas Ilhas Guernsey, e a Emerald Energy⁹⁸, sediada na Ilha de Man⁹⁹. Esta última foi habilitada no processo licitatório brasileiro por meio de sua sucursal colombiana. A Chariot arrematou 4 blocos na 11ª Rodada de Blocos Exploratórios, enquanto que a Emerald esteve habilitada na 9ª Rodada, mas não chegou a apresentar oferta.

96 Ver <http://www.partex-oilgas.com>.

97 http://www.chariotoilandgas.com/about_chariot/history-and-corporate-structure/

98 <http://www.bnamericas.com/company-profile/en/emerald-energy-plc-emerald-energy>

99 A Ilha de Man é país independente localizada no arquipélago britânico. As Ilhas Guernsey também constituem país independente e localizam-se na região do Canal da Mancha, próximo as Ilhas Jersey.

Dessas 172 empresas 130 chegaram à condição de ofertante, o que mostra considerável grau de interesse entre as empresas que aqui aportaram na condição de ter no Brasil prioridade a outros interesses em leilões e concorrências pelo mundo. Das 42 empresas que não chegaram a fazer propostas, dez são brasileiras (ou pelo menos foram¹⁰⁰) – Centro de Ensino Superior e Desenvolvimento¹⁰¹, Companhia de Gás de Minas Gerais, Construtora LJA, Copape Petróleo, Laço Empreendimentos Imobiliários, Marítima Petróleo e Engenharia Ltda, Mineração Caraíba, Schahin Engenharia, e Vipetro Petróleo Ltda. Assim, temos que 25% entre as desistentes são brasileiras; porém seu perfil nos mostra que são compreensíveis os motivos dessa frequência. Pelo menos 4 dessas empresas não eram do setor de petróleo *upstream*, sendo uma instituição de ensino superior e uma empresa de *downstream*. Outras duas já eram do ramo de construção civil e continuaram a atuar no setor parapetroleiro; por fim, outras 3 foram empresas organizadas para disputar os processos de licitação, e das quais inclusive pouco se sabe, já que logo deixaram também de existir.

Ainda assim se levarmos em conta que entre as 130 ofertantes 62 são brasileiras, o que nos dá uma proporção de aproximadamente 47,70%, ou mesmo de que entre as 172 que chegaram a se habilitar para a licitação 72 são nacionais, proporção no caso de aproximadamente 41,86%, podemos afirmar com segurança que as empresas nacionais – comparativamente – foram as que menos desertaram do processo licitatório.

Esse fato sugere uma resposta positiva pelo setor petroleiro nacional, de modo que a abertura do setor petróleo criou possibilidades para a estruturação de uma cadeia empresarial genuína e renovada. Apesar disso, um olhar atento a *que* empresas arremataram blocos ou permaneceram na atividade mostra

100 Outra dificuldade básica do estudo consiste na própria dinâmica desse setor, caracterizado por fusões, aquisições, falências (apesar de incomum, mas como foi o caso emblemático da Enron), ou simplesmente saída do mercado (como foi no caso brasileiro da Arbi Petróleo Ltda).

101 Apesar de não ter efetivado uma oferta a leilão, chama a atenção constar dessa lista uma instituição de ensino superior.

que empresas com histórico precedente de atuação no *upstream* entre as nacionais é que tenderam a consolidar espaço nesse mercado então emergente.

Entre as 62 empresas brasileiras que fizeram ofertas, 8 não chegaram a vencer nenhum leilão: ATP Petróleo, Bimetal Indústria Metalúrgica Ltda, Cheim Transportes S.A., Genesis 2000 Exploração e Produção de Hidrocarbonetos Ltda, Perícia Engenharia e Construção Ltda, Primus Incorporação e Construção Ltda, Proen Projetos de Engenharia e Montagens, e Univen Refinaria de Petróleo Ltda. Novamente, vemos que a maior parte dessas empresas – 6 em 8 – são da área da indústria pesada, e potenciais indústrias auxiliares à indústria do petróleo.

Porém dois casos destoam da regra geral. A ATP Petróleo foi uma empresa da área de *upstream* sediada na cidade de São Paulo e adquirida pela petroleira americana Koch. A ATP era uma empresa de pequeno porte, administrada pelo Grupo Paranapanema, contando com apenas 25 funcionários ao total. (IBRAC: 2001, p.203) Também a Univen – refinaria sediada no município de Itupeva/SP – é atuante do setor petróleo, embora da fase *midstream*. Embora configurem discreta exceção a regra geral – de que muitas dessas empresas desertoras do processo licitatório não tinham tecnologia e expertise competitiva para de tal processo participar – pode-se dizer que os casos da ATP e Univen constituem exceções que confirmam a regra, por se tratar de uma empresa adquirida por multinacional, e a outra que atua no setor petróleo mas não no *upstream*.

Entre as origens mais comuns dessas empresas que atuam (ou atuaram) em blocos exploratórios em regime de concessão desde 1999 podemos então identificar quatro grupos: oriundas do ramo de construção civil (I); empresa com atividade mineradora precedente (II); empresa parte de grupo empresarial do setor financeiro (III); *joint-venture* do setor petrolífero (IV).

Entre as empresas de construção, podemos destacar a Cowan (que arrematou blocos na 9º, 11º, e 12º rodadas), a construtora Pioneira (adquirente

na 9º rodada), a *holding* brasileira Odebrecht (participante e vencedora na 2º rodada), a Orteng Equipamentos e Sistema (três vezes vencedora, nas 7º, 9º, e 10º rodadas), a Phoenix Empreendimentos (vencedora na 7º rodada), a Tucumann (presente na 12º rodada), a UTC Engenharia (11º e 13º rodada), Vitória Ambiental Engenharia (7º e 9º rodadas), e W.Washington Empreendimentos (6º, 7º, e 8º rodada). A presença de empresas de pequeno porte, e mesmo a criação de empresas novas, parece estar de acordo com o discurso oficial de uma pretensa preocupação do governo na integração das empresas menores nos leilões e na atividade petrolífera, em especial a partir da 7º rodada.

No segundo grupo se incluem a Geopar, Queiroz Galvão Óleo e Gás e a própria Petrobrás. A primeira empresa em tela, Geopar, é a subsidiária de petróleo do grupo Geosol, o qual atua desde 1953 no ramo de mineração. O caso da estatal petrolífera brasileira é singular e extenso, cujo tratamento foi dedicado ao primeiro capítulo desta tese. A Queiroz Galvão, que é grupo empresarial do ramo da construção civil desde 1952, possui uma subsidiária na área do *upstream* fundada em janeiro de 1980 com o nome de “Queiroz Galvão Perfurações”¹⁰². Outros casos de empresas mineradoras que entraram no setor de petróleo são a Sabre Internacional de Energia – sediada em Minas Gerais – e a Tek Óleo e Gás – consórcio do qual fazem parte a Tecnolumen, a Tamar e a Nord Oil.

Do terceiro grupo se destacam a Arbi Petróleo e a BPMB Parnaíba. A primeira pertenceu ao Grupo Arbi, o qual pertencera ao banqueiro Daniel Birmann, que também foi proprietário da Companhia Nacional de Cartuchos, do ramo armamentista. O Banco¹⁰³, que também é a *holding* do Grupo, foi vendido no ano de 2007 para Luis Fernando Pessoa – que também era um de seus

102 <http://www.qgog.com.br/static/ptb/empresa.asp>

103 <http://www.bancoarbi.com.br/site/html/>

executivos e sócio em 10% do capital¹⁰⁴. Atualmente, o Grupo Arbi não possui o setor petróleo dentro de suas carteiras de investimento¹⁰⁵.

Já o BPMB Parnaíba, que abastece as termelétricas do Complexo Parnaíba, foi empresa pertencente ao Banco BTG Pactual. O Banco também foi acionista majoritário da Parnaíba Gás Natural – PGN – que exercera a função de abastecimento mineral-energético para aquele Complexo ao lado do BPMB Parnaíba. As duas empresas passaram por fusão quando o Banco adquiriu a maior parte das ações de participação da Eneva (49,57%), outrora MPX – empresa parte do antigo “Grupo X” de Eike Batista. Com a operação, a Eneva passou também a controlar integralmente as termelétricas Parnaíba I, III, e IV¹⁰⁶.

O quarto e último grupo é composto pelas empresas abertas no Brasil na forma de *joint-venture*. Todas essas empresas tem matriz e capital originários do Canadá, em particular na cidade de Calgary, na província canadense de Alberta. Calgary foi um dos focos de divulgação internacional das rodadas de licitação de blocos exploratórios no Brasil o que torna lógica tal correlação. É o caso, entre outras, da Alvopectro.

Ao lado da Alvopectro, também estão a Pacific Brasil Exploração e Produção de Óleo e Gás, e a Brazalta Resources Ltd. Como essas empresas contam com capital e investimento estrangeiro, assim como remetem lucros e rendas para o exterior, foram contabilizadas, para fins desse trabalho, como empresas canadenses.

A herança de sua fundação fez com que a Brazalta mantivesse as bandeiras dos dois países no símbolo da empresa e constante do site oficial. Em 2008 a empresa foi adquirida pela Canacol Energy Ltd., passando a exibir

104 Ver <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/487248/noticia.htm?sequence=1>

105 Informação obtida e confirmada por contato telefônico.

106 <http://www.valor.com.br/empresas/4303712/btg-pactual-assume-4957-de-participacao-na-eneva>

em suas carteiras de ativos investimentos também na Colômbia, Guiana, e Irlanda do Norte, além de Canadá e Brasil¹⁰⁷.

Ora, um balanço do setor privado nacional durante todo o processo contínuo de abertura, que compreendeu as quatorze rodadas em regime de concessão, nos mostra uma estruturação do setor petrolífero nacional, não que esse processo deixe de apresentar problemas em relação a efetividade e consolidação desse setor. A própria descrição acima desse processo confirma que ele vem se apresentando até agora a partir de ondas, e nada garante que a segunda – em que figuram, notadamente, as empresas G3 Óleo e Gás, Ouro Preto Mineração, e aquelas remanescentes do grupo OGX – geração dessas empresas venha a superar ou não esse caráter cíclico.

Ainda assim existem sinais de que tais empresas estão dispostas a consolidar-se e superar essa condição do setor privado petrolífero nacional. É o caso da Ouro Preto Óleo & Gás, que em 28 de maio de 2014 adquiriu as Empresas brasileiras pertencentes a *holding* americana EP Energy Pescada. O fato significa evidente exceção à regra geral no quadro das relações entre Brasil e Estados Unidos ao que tocam fusões e aquisições empresariais – a de que é maior a chance de a titularidade dessas operações caber à empresa americana.

Outro caso de afirmação positiva no campo privado do setor petrolífero brasileiro foi o sucesso da recuperação judicial da Eneva em outubro de 2016, em face de dívidas oriundas da época em que ainda era MPX. A fusão com a PGN, como descrito anteriormente, reforça a tese da consolidação.

Os Estados Unidos tiveram a maior participação de empresas estrangeiras habilitadas no período, com 30 empresas. É necessário considerar, como apontado anteriormente, que também foi um grupo passível de fusões e aquisições. Entre as operações que podemos destacar: a compra da Atlantic Richfield Company pela Amoco; a aquisição da Coastal Corporation

107 <http://www.marketwired.com/press-release/brazalta-resources-corp-announces-name-change-and-new-board-of-directors-tsx-venture-brx-949292.htm>

pela El Paso, entre 2000-2001, e da própria El Paso em novembro de 2014 pela Kinder-Morgan; a aquisição em 2001 da Triton Energy pela Hess; e a aquisição da Texaco pela Chevron em outubro de 2000.

O continente europeu forma, em número, o terceiro grupo de origem das empresas que habilitaram-se ao processo licitatório no período em tela. A participação dentro de cada grupo de empresas tomadas por país de origem é bastante desigual, sempre com uma empresa – no caso da Itália e Portugal sendo a única empresa (ENI, e Petrogal, respectivamente) – com participação mais significativa. Caso da Espanha, em que foi a Repsol – e não a Compañia Española de Petroleos – a representante daquele país nas ofertas de projetos para blocos exploratórios. A desigualdade é menor no caso da França entre Total e Engie (antiga GDF Suez Energy). A regra se confirma no caso britânico, tendo a BG como a principal empresa entre as novas empresas do Reino Unido em termos de blocos arrematados e participações em consórcio¹⁰⁸. Analogamente, o caso norueguês confirma também essa regularidade, tendo a Statoil como principal empresa escandinava no regime de concessão brasileiro, e deixando claramente a Northern Oil na segunda colocação entre empresas daquele país (a Norsk Hydro, apesar de habilitada, não chegou a arrematar blocos). Suécia (Lundin Petroleum AB) e Rússia (Lukoil), apesar de terem empresas habilitadas, não chegaram a participar de certames. Por último cabe mencionar a participação da anglo-holandesa Royal Dutch Shell, tendo participado de todas as rodadas com exceção da 5ª.

Portugal e Dinamarca participam também com uma empresa cada, Galp e Maersk, respectivamente. A empresa portuguesa, ainda com o nome de Petrogal, foi a companhia que mais participou de consórcios com a Petrobrás, sendo que foram 69 participações, 29 delas na condição de operadora. Levando em conta que a Petrobrás atua ou atuou em 172 blocos exploratórios na forma de consórcio, a companhia portuguesa acompanha a brasileira em aproximadamente 40% nessa forma contratual. Nesses casos os consórcios

108 Descontado o caso da Shell, uma companhia anglo-holandesa.

foram exclusivamente luso-brasileiros, contando apenas com a participação dessas duas companhias em cada bloco.

Angola foi o outro país de origem de empresas participantes e de língua portuguesa. Aportaram no Brasil duas companhias angolanas: a Sonangol, empresa estatal de petróleo daquele país; e a Somoil, companhia petrolífera privada angolana, organizada em 2002. A Somoil entrou no mercado brasileiro em 2007, na ocasião da 9ª Rodada ANP. A Sonangol por sua vez adquiriu a brasileira Starfish Oil&Gas S.A. em novembro de 2009, já participando das 11ª e 12ª rodadas.

Foi menor a participação das companhias oriundas de outros países do hemisfério sul em relação ao conjunto das petroleiras americanas e europeias. Em algo foram afetadas pelas fusões e aquisições no âmbito mundial: a regra geral é, como citamos anteriormente, que a empresa do país central adquira a empresa do país periférico. Foi o caso da Argentina, aonde a empresa estatal YPF – que chegou a ser ofertante na 1ª Rodada – foi adquirida pela Repsol em 1999¹⁰⁹, de modo que a empresa portenha mais significativa no período foi a Oil M&S S.A.

A Colômbia foi, além da Argentina, o único país latino-americano que respondeu pela participação nos blocos através de duas empresas: a Trayectoria Oil & Gas S.A., e a estatal Ecopetrol. A Trayectoria aportou no *upstream* brasileiro apenas na 13ª Rodada de licitações, arrematando 10 blocos exploratórios como empresa única. Já a Ecopetrol participou de três Rodadas ANP – 9ª, 10ª, e 11ª – totalizando participação em 9 blocos, sendo 7 em consórcio.

Por último a considerar os países do hemisfério sul, cabe pontuar duas companhias indianas. Embora tenham se habilitado empresa do Vietnã, da Turquia e do Japão, não chegaram a ser ofertantes. Foram da Índia a ONGC Videsh, ofertante na 9ª Rodada, arrematando dois blocos como empresa única; e a Rainier Engineering Ltd., ofertante na 2ª, 3ª e 4ª rodadas, somando vitória

109 <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi24069915.htm>

nos leilões de 5 blocos exploratórios, também como empresa única. A indiana Reliance não chegou a ser ofertante.

3. Análise do Contrato de Partilha de Produção no Pré-Sal.

Chama a atenção de início o fato da União¹¹⁰ contratar diretamente, e não através da ANP. Apesar desse contrato obedecer as normas legais e constitucionais do país, o que dá segurança jurídica plena e suficiente, esse fato sugere um controle maior do gabinete da Presidência da República sobre o contrato e a atividade econômica que ele inaugura.

Destarte a alteração trazida pela lei 13.365, que retirou a obrigatoriedade em ser operadora de consórcio e ter participação mínima, não há entre os contratos do primeiro e do segundo leilão diferença significativa ao que atende o interesse da pesquisa. Em ambos os contratos os papéis desempenhados pela PPSA, ANP, empresa contratada e Petrobrás (salvo a esta última o aspecto acima levantado) se manteve sem alteração significativa, assim como o caráter inerente a um contrato de partilha de produção, o mesmo se mantendo para a questão da propriedade do subsolo e a titularidade do bem mineral¹¹¹.

Nos referenciaremos aqui no edital do primeiro leilão em regime PSA. O edital foi dividido em 6 capítulos, 37 cláusulas, e 11 anexos. De acordo com o item 2.1, o contrato tem como objeto a execução, pelo consórcio contratado, das operações previstas no Programa Exploratório Mínimo, das atividades de avaliação de descoberta (a critério dos consorciados), e das operações de produção de petróleo e gás (uma vez constatada a comercialidade). Tanto o item 2.1 quanto o item 2.2 deixam explícito que a atividade é por conta e risco do consórcio contratado.

110 Tanto a União federal (baseada no Art.40 do Código Civil de 2002) quanto a ANP (baseada na lei das autarquias) possuem personalidade jurídica, com a diferença que a União está diretamente subordinada ao governo federal.

111 Os resultados das rodadas em regime de partilha podem ser verificados nos Quadros 5, 6 ,e 7 no Capítulo 1.

2.2 O Contratado tem o direito exclusivo de realizar as Operações na Área do Contrato, obrigando-se para isso, por sua conta e risco, a aportar os investimentos e a arcar com os gastos necessários, incluindo os equipamentos, máquinas, pessoal, serviços e tecnologia apropriados.

O item 2.8 reforça a disposição legal, constante tanto na lei federal 9.478 quanto na 12.350, e dos incisos V e IX do artigo 20 da Constituição Federal, da propriedade do petróleo pela União. Em tese, no regime de partilha o petróleo continua sendo de propriedade federal do início ao fim cabendo à Companhia o ressarcimento tanto na forma do custo em óleo (*cost oil*) quanto do excedente em óleo (*profit oil*).

2.8 Pertencem à União os depósitos de Petróleo e Gás Natural existentes no território nacional, na plataforma continental e na zona econômica exclusiva, de acordo com o artigo 20, incisos V e IX da Constituição da República Federativa do Brasil.

2.8.1 Ao Contratado, em caso de Descoberta Comercial, caberá a apropriação originária do volume correspondente ao Custo em Óleo e aos Royalties devidos e pagos, bem como à parcela do Excedente em Óleo, na proporção, condições e prazos estabelecidos no Edital e neste Contrato, sendo indiferente para este fim a localização do Ponto de Medição e do Ponto de Partilha

Assim como no regime de concessão também na partilha o consórcio contratado não tem direitos sobre outros recursos minerais encontrados durante a atividade, sendo que a ANP nesse caso deve ser comunicada em até 72 horas, cabendo também à Agência a orientação sobre medidas pertinentes à separação desses outros recursos – os quais continuam sendo bens da União.

O contrato prevê que tanto o cálculo e ressarcimento do custo em óleo (item 5.4) quanto o pagamento de *royalties* (item 6.2) ocorrerão com a periodicidade mensal.

5.4 O Contratado, a cada mês, poderá recuperar o Custo em Óleo a que se refere o parágrafo 5.3, respeitando o limite de 50% (cinquenta por cento) do Valor Bruto da Produção nos dois primeiros anos de Produção e de 30% (trinta por cento)

do Valor Bruto da Produção nos anos seguintes, para cada Módulo da Etapa de Desenvolvimento.

5.4.1 Após o início da Produção, caso os gastos registrados como Custo em Óleo não sejam recuperados no prazo de 2 (dois) anos a contar da data do seu reconhecimento como crédito para o Contratado, o limite de que trata o caput será aumentado, no período seguinte, para até 50% (cinquenta por cento) até que os respectivos gastos sejam recuperados.

Uma característica importante de contratos de partilha de produção consiste na divisão do excedente em óleo, a partir do pagamento em espécie. Essa forma é assegurada pelo item 6.13 do Anexo VII do Edital¹¹². O Anexo VII discorre sobre os procedimentos para a apuração do custo em óleo e do excedente em óleo. O excedente em óleo é definido a partir do valor bruto de produção, e é calculado para cada campo¹¹³. O cálculo do valor bruto de produção leva em conta os volumes produzidos de petróleo e gás, assim como seus preços de referência para aquele mês.

Preços de referência consistem num índice que cumpre a função de padrão de medição. Na página 79 do edital é estipulado o método de cálculo do preço de referência:

2.2 O Preço de Referência a ser aplicado a cada mês ao Petróleo produzido em cada Campo durante o referido mês,

112 Veja-se na página 86 do Edital: “6.13. A cada mês, o óleo produzido na Área do Contrato será partilhado na proporção definida no Relatório do Excedente em Óleo da União do mês imediatamente anterior, devendo tal regra ser contemplada no acordo de disponibilização da produção a ser celebrado entre os Consorciados.”

113 O item 2.1 do Anexo VII do Edital apresenta a fórmula de acordo com a qual é calculado o valor bruto de produção, conforme segue:

$$VBP_m = VPF_{p,m} \times PR_{p,m} + VPF_{g,m} \times PRP_{g,m}$$

Aonde:

VBP_m = Valor Bruto da Produção do mês “m”;

$VPF_{p,m}$ = Volume da Produção Fiscalizada de petróleo para o mês “m”, em metros cúbicos.

$PR_{p,m}$ = Preço de Referência do Petróleo no mês “m”;

$VPF_{g,m}$: Volume da Produção Fiscalizada de gás natural no mês do “m” em metros cúbicos;

$PR_{g,m}$: Preço de Referência do Gás Natural produzido no mês “m”.

na condição padrão de medição, será igual à média ponderada dos preços de venda praticados por cada Consorciado, em condições normais de mercado, ou ao seu preço mínimo estabelecido pela ANP, aplicando-se o que for maior.

2.2.1 O preço mínimo do petróleo será calculado através da metodologia estabelecida na Portaria ANP n.º 206, de 30 de agosto de 2000¹¹⁴.

A cláusula sexta determina que os *royalties* serão pagos em moeda do país, com base no volume total da produção (15%).

A cláusula nona regulamenta a partilha do excedente em óleo. Aqui é onde mora a diferença entre o PSA agora praticado em relação ao regime de concessão praticado anteriormente. As partes – contratante e contratado – partilharão o volume de óleo e gás em frequência mensal. O cálculo dessa divisão a média do valor do petróleo Brent, comercializado na bolsa de mercadorias e futuros de Nova Iorque, e a média de produção de petróleo para aquele mês.

Em outras características, o contrato de partilha de produção segue as linhas gerais já praticadas nos contratos de concessão, regulamentando nas mesmas linhas o Plano Exploratório Mínimo, a fase de desenvolvimento, de produção, e de abandono do poço, assim como a de conteúdo local.

É necessário aqui chamar a atenção para o papel da Gestora no edital e no contrato; a Pré-Sal Petróleo S.A., PPSA. Ela aparece para desempenhar funções que seriam naturalmente da ANP, tais como administrar a conta

114 “Art. 3º: O preço mínimo do petróleo nacional produzido em cada campo, ressalvado o disposto no art. 3º-A, a cada mês, será determinado de acordo com a seguinte fórmula:

$$P_{\min} = TC \times 6,2898 \times (PB_{\text{Brent}} + D)$$

onde:

P_{\min} é o preço mínimo do petróleo nacional produzido em cada campo, em reais por metro cúbico;

TC é a média mensal das taxas de câmbio diárias para compra do dólar americano, obtidas junto ao Banco Central do Brasil, para o mês;

P_{Brent} é o valor médio mensal dos preços diários do petróleo Brent, cotados na PLATT'S CRUDE OIL MARKETWIRE, em dólares americanos por barril, para o mês;

D é o diferencial entre o preço do petróleo nacional e o do petróleo Brent, em dólares americanos por barril.” (Portaria ANP 206, de 29/08/2000)

financeira de custo em óleo. A PPSA, no contrato de consórcio entre as partes, aparece como parte integrante com 0% de participação do capital e 50% dos votos de decisão dentro do consórcio. A Petrobrás tem o mínimo de 15% de votos, o que mostra a preponderância das decisões de governo no empreendimento. O representante da PPSA também é presidente do Comitê Operacional do consórcio.

Também a empresa responde pelo ritmo e alcance da produção, uma vez que ela é quem autoriza os planos exploratórios mínimos, de produção, e de desenvolvimento. Por outro lado, é ela quem também, de acordo com o item 29.2 do Edital, pode – assim como também a ANP – realizar auditoria contábil e financeira ao que toca a execução do contrato. A presença da PPSA e o desempenho de seu papel, previsto tanto na lei¹¹⁵ quanto no contrato, torna evidente o aumento do controle que o Poder Executivo Federal tem sobre a atividade.

115 Em atendimento ao disposto na lei federal 12.351/10, Art. 8º, Inciso II, § 2º, e na lei federal 12.304, Art.2º, a Pré-Sal Petróleo S.A. – PPSA – é quem fará a gestão dos contratos no pré-sal em regime PSA. Esse fato

Capítulo 3

Estado e Política de Petróleo

A regulamentação do setor energético e mineral consiste de uma política de estado, normatizada em lei, e que define as regras pelas quais atuarão no setor as empresas públicas e privadas, a questão tributária, as normas operacionais, o regime contratual, e o rateio dos rendimentos provenientes dessa atividade econômica. Assim, interessa às Ciências Sociais, e à Ciência Política em particular, a compreensão e interpretação do processo de decisão política pelo qual procede tal regulamentação.

Ao conjunto de regulamentos, leis, e normas técnicas, definidas dentro do país e integradas numa política pública para o setor, se denomina *regulação*. O *regime regulatório* compreende os aspectos orçamentários, tributários, legais, e contratuais¹¹⁶ da atividade, o que também inclui os termos de licenciamento, autorização de exercício da atividade, e as condições técnicas, operacionais, e econômicas, de tal exercício.

A escolha do regime regulatório é uma decisão política, e enquanto tal não pode ser puramente técnica ou neutra. Convergem para o momento dessa escolha atores políticos provenientes do Estado e da sociedade civil, ligados por redes de interesses, disputas e convergências.

Assim, nos interessa entrar nas teorias do estado para compreender como esse processo se desenvolve dentro do Estado e na sociedade civil, a fim de perceber a sua importância e seus desdobramentos, seja a partir da questão energética, seja para perceber a influência que esta questão sofre no momento de decisão por uma política ou outra.

116 Incluso aqui os chamados *regimes contratuais*, entendidos aqui enquanto modalidade de exercício da atividade no país, e por isso como mediação da relação entre o Estado e as empresas. No Capítulo 2 há uma ampla discussão sobre esses regimes.

Realizada essa tarefa, caberá desenvolver a hipótese básica da pesquisa, qual seja: a de que *ideias importam no processo de decisão política*, e enquanto tais atravessam o Estado dentro de suas lutas, conflitos, fissuras e transformações. Compreendido o Estado nessa perspectiva, o esforço será em entender como ideias, atores, interesses e instituições produzem, em conjunto e dentro do Estado, a política energética.

A atividade regulatória do Estado encontra lugar na relação entre este e as empresas a serem reguladas, espaço este marcado por tensões, barganhas, conflitos, e também consensos. É interessante salientar que não é questão resolvida na literatura especializada se as empresas, em última instância, determinam ou tem poder de veto sobre as políticas públicas¹¹⁷. Se por um lado Lindblom (1979, 1982) argumenta que as empresas, dada sua posição econômica estratégica nas relações entre Estado e sociedade, são capazes de vetar políticas que lhes prejudique, Przeworski (1999, pp.19-66) mostra que a entrada do partido social-democrata no governo através da via eleitoral, em fins do século XIX, possibilitou a ascensão de uma agenda que contrariou frontalmente os interesses da burguesia industrial. Num meio termo entre os dois autores, D. Vogel não apenas reconhece que o Estado pode contrariar os interesses do empresariado como o faz através da política econômica, o que em si altera a vida das próprias empresas e, no limite, do próprio mercado.

It is not obvious whose leverage is greater. A lack of business confidence can lead to unemployment, which frequently, though not always, hurts elected officials. But, by token, various government policies – such as inflating the currency, refusing request for protectionism, increasing taxes or imposing costly environmental controls – can also reduce the wealth of businessmen. These latter examples are not hypothetical: throughout the history of democratic capitalism, the profits of particular companies and industries, as well as corporate profitability in general, have been

117 Já havia recuperado esse debate sobre o poder do capital nas políticas públicas na minha dissertação de mestrado (AQUINO: 2011, pp.12-13) para mostrar que a política do estado não apenas pode ser complementar às empresas, como pode colaborar com o próprio desenvolvimento do mercado. A questão é pertinente aos dias atuais, seja no setor petróleo em específico, seja na economia de mercado em geral. Tal complementaridade entre mercado e estado é retomada no Capítulo 4, pois ela é candente às duas formas contemporâneas do desenvolvimentismo.

adversely affected by various public policies¹¹⁸. (VOGEL: 1987, p.393).

Assim, a questão levantada encontra considerável dissenso na literatura especializada. A história da regulação petrolífera no Brasil em geral, e no pré-sal em particular, não esgotarão essa questão mas certamente colaborarão com o debate a ela pertinente.

Para se perseguir a resposta à questão sobre os determinantes da política pública na relação entre Estado e empresas é necessário um entendimento relacional do Estado. Esse tema será desenvolvido na primeira seção desse capítulo. Na segunda seção será desenvolvida a temática da política energética enquanto política pública, e sua interface com as teorias da regulação. Nas duas seções que se seguem esse debate é aprofundado em comparação aos casos americano (seção 3) e brasileiro (seção 4). Por fim, na quinta seção se busca o entendimento dos casos latino-americano e brasileiro da formação de uma política de petróleo, processo inseparável da formação do próprio estado-nação e do advento do nacionalismo na realidade periférica.

1. O Estado numa abordagem relacional.

Uma primeira aproximação sobre o que se entenderá aqui por uma abordagem relacional do Estado consiste em negar as concepções essencialistas do Estado. Tais abordagens ignoram os conflitos internos ao Estado assim como a miríade de relações que envolvem a relação Estado-sociedade. Assim, é necessário ver o Estado em suas tensões e fissuras, e através das quais exercerá a regulamentação do setor petróleo e da energia em geral.

Tilly destaca que a própria convergência dos Estados europeus das diversas formas em que se apresentavam (das cidades-estado ainda

118 “Não é óbvio de quem a influência é maior. A falta de confiança nos negócios podem levar ao desemprego, o que frequentemente, embora nem sempre, prejudica autoridades eleitas. Mas, por sinal, várias políticas governamentais – como as que inflacionam a moeda, frustram reivindicações protecionistas, aumentam impostos ou impõem caros controles ambientais – podem também reduzir a riqueza dos homens de negócios. Estes últimos exemplos não são hipotéticos: através da história do capitalismo democrático, os lucros de companhias particulares e indústrias, assim como do lucro corporativo em geral, vem sendo diversamente afetado por várias políticas públicas.” (tradução livre)

remanescentes na Idade Média e de pequenas repúblicas até grandes ducados e Estado-Império) na forma do Estado Nacional decorreu das mudanças nas formas de obtenção de recursos da sociedade civil para a guerra. Se seguirmos Tilly nessa concepção admitiremos imediatamente que a própria forma do Estado depende de sua relação com a sociedade, o que nos faz imediatamente rejeitar qualquer concepção essencialista do Estado. Para Tilly o Estado Nacional historicamente se constitui a partir do comportamento de duas variáveis: acumulação e concentração de coerção, e acumulação e concentração de capital. No decorrer dos séculos, a forma de obtenção dos recursos da sociedade civil para a guerra minguaram em coerção, indo do saque ao empréstimo, passando pela cobrança de impostos e mesmo por iniciativas como organização de ‘manufaturas reais’.

A organização das principais classes sociais, e suas relações com o estado, variaram consideravelmente das regiões europeias que aplicaram intensa coerção (áreas de poucas cidades e predominância agrícola, onde a coerção direta era decisiva na produção) para aquelas onde houve grande aplicação de capital (áreas de muitas cidades e predominância comercial, onde prevaleciam os mercados, a troca e a produção para o comércio). As reivindicações que essas classes principais fizeram ao estado, e sua influência sobre ele, variaram correspondentemente. O sucesso relativo das diferentes estratégias extrativas, e as estratégias que os governantes aplicaram de fato, variaram portanto de modo significativo das regiões que usaram intensa coerção para aquelas de grande inversão de capital. (TILLY: ,p.112)

O autor enfatiza que a própria guerra tornava os Estados mais dependentes, e fracos, frente à burguesia ascendente, e que tal enfraquecimento permitiu a ascensão de democracias estáveis na Europa ocidental. (TILLY, *ibidem*)

Tilly nos ajuda a entender a questão do *resource curse*. Ora, se a soma entre plataforma de exportação de petróleo com monopólio estatal tende ao fechamento do regime político, tal fato se deve – analogamente – pela baixa dependência do Estado pela burguesia local, e mesmo pela sociedade, enquanto fontes de recursos; nessa chave explicativa, o Estado é demasiado ‘autônomo’ para necessitar de um regime democrático no quadro da extração

de recursos da sociedade – afinal, é um painel no qual o único recurso importante é o petróleo, e o Estado seu único dono.

Além do determinante histórico-econômico, no qual a linha de interpretação acima se refere, também é importante observar o(s) projeto(s) político(s) que atribue(m) ao Estado, direção. No entendimento de Gramsci, Estado e sociedade estão numa relação de mútua complementaridade. Numa separação estritamente metodológica, Gramsci define o Estado, que também chama de “sociedade política”, como o conjunto de instituições jurídicas e políticas os quais compõem o aparato repressivo estatal, as forças armadas, a administração pública, o poder judiciário e o parlamento.

Unidade do Estado na distinção dos poderes: o Parlamento mais ligado a sociedade civil, o Poder Judiciário, entre governo e Parlamento, representa a continuidade da lei escrita (inclusive contra o governo). Naturalmente, os três poderes são também órgãos da hegemonia política, mas em diversa medida: 1) Parlamento; 2) magistratura; 3) governo. Deve-se notar como impressiona mal ao público as incorreções da administração da justiça: o aparelho hegemônico é mais sensível neste setor, ao qual podem-se reduzir também os arbítrios da polícia e da administração pública. (GRAMSCI: 1978, p.96)

Gramsci traz a forma mais concisa e evidente desta formulação acerca das relações entre Estado e sociedade no decorrer de sua crítica à formulação esboçada na obra de pensadores liberais acerca daquelas relações. Na trajetória do liberalismo político, de acordo com o autor, Estado e sociedade civil foram concebidos enquanto diferentes *corpus* sociais separados e oponíveis entre si; conquanto, em verdade, estão em *unidade orgânica*. Sua separação é coerente apenas num âmbito estritamente metodológico.

A formulação do movimento da livre troca baseia-se num erro teórico do qual não é difícil identificar a origem prática; a distinção entre sociedade política e sociedade civil, que de distinção metódica se transforma e é apresentada como distinção orgânica. Assim, afirma-se que a atividade econômica é própria da sociedade civil e o Estado não deve intervir na sua regulamentação. Mas, como na realidade fatural sociedade civil e Estado se identificam, deve-se considerar que também o liberalismo é uma ‘regulamentação’ de caráter estatal, introduzida e mantida por caminhos legislativos e coercitivos; é um fato de vontade consciente dos próprios fins, e não a expressão espontânea, automática, do fato econômico. (GRAMSCI: 1978, p.32)

A essa unidade orgânica entre sociedade política (Estado) e sociedade civil, Gramsci denominou “conceito integral de Estado”, ou simplesmente Estado ampliado. Assim como Estado e sociedade não possuem uma fronteira delimitada e precisa entre si, também se confundem na prática estrutura e superestrutura. À unidade orgânica entre essas duas componentes do modo de produção marxiano, Gramsci denominou bloco histórico.

Em que sentido pode-se identificar a política e a História e, portanto, toda a vida e a política? Como, em vista disso, todo o sistema das superestruturas pode ser concebido como distinções da política e, portanto, justifique a introdução do conceito de distinção numa filosofia da práxis? Mas pode-se falar de círculo entre os graus da superestrutura? Conceito de “bloco histórico”, isto é, unidade entre a natureza e o espírito (estrutura e superestrutura), unidade dos contrários e dos distintos. (GRAMSCI: 1978a, p.12)

Ora, o mesmo bloco histórico vigorará enquanto durar a hegemonia que o controla e ordena. Gramsci não precisou com exatidão a ideia de hegemonia na obra. Como veremos a frente, é uma ideia que transita entre uma combinação entre as três formas de dominação weberianas, ora por uma liderança política dentro do bloco histórico. Seja como for, a ideia de hegemonia possui conexão forte com a ideia de consentimento (ativo ou passivo) da sociedade civil em relação ao poder político.

O primeiro passo para a transição entre um bloco histórico e outro é o momento denominado como crise de hegemonia, que consiste justamente na perda da confiança na liderança e/ou no bloco que ocupa o poder de Estado.

Como se formam estas situações de contraste entre ‘representados e representantes’, que do terreno dos partidos (organizações de partido num sentido estrito, campo eleitoral-parlamentar, organização jornalística) refletem-se em todo o organismo estatal, reforçando a posição relativa do poder da burocracia (civil e militar), da alta finança, da Igreja e em geral de todos os organismos relativamente independentes das flutuações da opinião pública? O processo é diferente em casa país, embora o conteúdo seja o mesmo. E o conteúdo é a crise de hegemonia da classe dirigente, que ocorre ou porque a classe dirigente faliu em determinado grande

empreendimento político pelo qual pediu ou impôs o consentimento das grandes massas [...] Fala-se de crise de autoridade, mas, na realidade, o que se verifica é a crise de hegemonia, ou crise do Estado em seu conjunto. (GRAMSCI: 1978, pp.54-55)

Embora a hegemonia de que fala Gramsci seja exercida sobre o bloco histórico, é na sociedade civil em que ela é formada e organizada. Como ela inicia por um conjunto ordenado de ideias – que Gramsci denomina “ideologia” – vinda de uma classe, a hegemonia então será a situação em que tal conjunto será reconhecido por toda a sociedade civil como legítima e como se de toda a sociedade civil o fosse. Dependerá disso, portanto, a própria elaboração ideológica processo esse casado com o amadurecimento de forças políticas inerentes à classe ou grupo social. Uma ideologia se destacará enquanto liderança intelectual e, assim, formulará um projeto pretensamente hegemônico para a sociedade e o Estado.

Dessa forma, Gramsci afirma que a construção de hegemonia é processo natural e esperado de qualquer conjunto social organizado.

A unificação das tropas de muitos partidos sob a bandeira de um partido único, que representa melhor e encarna as necessidades de toda a classe, é um fenômeno orgânico e normal, mesmo se o seu ritmo for muito rápido e fulminante em relação aos tempos tranquilos: representa a fusão de todo um grupo social sob uma só direção, considerada a única capaz de resolver um problema existencial dominante e afastar um perigo mortal. (GRAMSCI: 1978, p.55)

O autor relaciona a percepção da classe (ou fração de classe) acerca da formulação de seu próprio projeto político com o amadurecimento das relações de forças políticas que lhe é subjacente. É imperioso perceber que para Gramsci a elaboração intelectual do grupo social em questão necessariamente caminha para uma homogeneização do pensamento médio do coletivo social em questão. Duas características importantes ainda necessitam de serem observadas na obra. Primeiramente que o amadurecimento intelectual do grupo ou classe social está em estreita conexão com a própria *práxis* política em que esteja envolvida, e tem que estar. Em segundo lugar, que a própria

homogeneização leva o pensamento do grupo a uma adequação entre ideias e a própria condição de classe.

O momento seguinte é o das relações de forças políticas: a avaliação do grau de homogeneidade, de autoconsciência e de organização alcançado por vários grupos sociais. Por sua vez, este momento pode ser analisado e diferenciado em vários graus, que correspondem aos diversos momentos da consciência política coletiva, da forma como se manifestaram na História até agora. (GRAMSCI: 1978, p.49)

De acordo com Gramsci, esse amadurecimento casado entre elaboração intelectual do grupo social e suas relações de forças políticas passam por três etapas. Num primeiro momento, o projeto político está numa dimensão estritamente econômico-corporativa, restrita à própria classe ou grupo profissional. Num segundo momento, a organização de interesses já atinge algumas alianças e aproximações no âmbito horizontal, com outros segmentos afins; num terceiro momento, quando o projeto político já está num âmbito de pretensa hegemonia, o grupo político em questão busca apoio vertical, tanto nas classes subalternas quanto nas classes dominantes. Uma vez vencida a luta pela hegemonia entre outros projetos concorrentes, tal projeto político irá em direção ao Estado, dentro do qual construirá hegemonia para o conjunto social, e dentro do qual reorganizará a sociedade civil dentro de sua agenda de prioridades. Observe na citação abaixo que o ponto mais maduro tanto das relações de forças políticas coincide com a própria disputa pela hegemonia.

O primeiro e mais elementar é o econômico-corporativo: um comerciante sente que deve ser solidário com outro comerciante etc. mas o comerciante não se sente ainda solidário com o fabricante. Assim, sente-se a unidade homogênea do grupo profissional e o dever de organizá-la, mas não ainda a unidade do grupo social mais amplo. Um segundo momento é aquele em que se adquire a consciência da solidariedade de interesses entre todos os membros do grupo social, mas ainda no campo meramente econômico. Neste momento já se coloca a questão do Estado, mas apenas visando a alcançar uma igualdade político-jurídica com os grupos dominantes: reivindica-se o direito de participar da legislação e da administração, e talvez de modificá-las, reforma-las, mas nos quadros fundamentais já existentes. Um terceiro momento é aquele

em que se adquire a consciência de que os próprios interesses corporativos, no seu desenvolvimento atual e futuro, superam o círculo corporativo, de grupo meramente econômico, e podem e devem tornar-se os interesses de outros grupos subordinados. Esta é a fase mais abertamente política, que assinala a passagem nítida da estrutura para a esfera das superestruturas complexas; é a fase em que as ideologias germinadas anteriormente se transformam em 'partido', entram em choque e lutam até que uma delas, ou pelo menos uma combinação delas, tende a prevalecer, a se impor, a se irradiar em toda a área social, determinando, além da unicidade dos fins econômicos e políticos, também a unicidade intelectual e moral. (GRAMSCI: 1978, pp.49-50)

Ora, cabem aos intelectuais a organização dessas “ideologias germinadas” que se “transformam em partido”. Ao que toca o pensamento de Antônio Gramsci e sua análise sobre a condição e o papel dos intelectuais, cabe ressaltar que para o autor comunista sardo não existe claramente a separação entre intelectuais e não-intelectuais, tampouco se tratariam os intelectuais de uma classe profissional¹¹⁹. Ora, como todos são, potencialmente, intelectuais, então a ação política em questão, a própria elaboração intelectual, consistiria de ação ativa e participativa dos membros da classe ou grupo social, no esforço de superação do senso comum em direção ao bom senso. Assim o autor define os termos em tela:

Poder-se-ia reagrupar essas expressões populares juntamente com as expressões similares dos escritores de caráter popular, tomando-as dos grandes dicionários, nos quais entram os termos 'filosofia' e 'filosoficamente', e se poderá perceber que estes tem um significado muito preciso, a saber, o de superação das paixões bestiais e elementares por uma concepção de necessidade que fornece à própria ação uma direção consciente. Este é o núcleo sadio do senso comum, o que poderia ser chamado de bom senso, merecendo ser desenvolvido e transformado em algo unitário e coerente. Tornam-se evidentes, assim, as razões que fazem impossível a separação entre a chamada filosofia 'científica' e a filosofia 'vulgar' e popular, que é apenas um conjunto desagregado de ideias e opiniões. (GRAMSCI: 1978c, p.16)

119 “Todos os homens são intelectuais, poder-se-ia dizer então; mas nem todos os homens desempenham na sociedade a função de intelectuais[...] Isto significa que, se se pode falar de intelectuais, é impossível falar de não-intelectuais” (GRAMSCI: 1982, p.7)

O autor afirma que a organização política que congregará os intelectuais e conduzirá o processo de elaboração intelectual – do grupo específico num primeiro momento, e pretensamente das massas num segundo momento – será o partido político; daí afirmar que o partido é o ‘moderno príncipe’ numa alusão à obra de Nicolau Maquiavel (GRAMSCI: 1978a , p.6, 102) A elaboração intelectual, também chamada por Gramsci de Reforma Intelectual e Moral, consiste na passagem do senso comum ao bom senso, e tem nos intelectuais mediante mediação (*idem, ibidem*, p.8). A obtenção e construção da hegemonia consiste de uma luta simbólica intensa e decisiva, na qual jogam papel importante as disputas entre ideias, intelectuais e interesses na arena política.

A partir de ponto suficiente tanto da elaboração intelectual quanto das relações de forças políticas, Gramsci identificou três vias pelas quais se processariam a luta pela hegemonia: a guerra de posição, a guerra de movimento, e a guerra subterrânea. As três definições consistem de analogias com a guerra militar. Aqui aparece a importância da dimensão simbólica na luta política, a qual possui tanta importância quanto o próprio ataque frontal ao Estado.

Na guerra militar, alcançado o objetivo estratégico – destruição do exército inimigo e ocupação do território – chega-se à paz. Além do mais, deve-se observar que, para que a guerra termine, é bastante que o objetivo estratégico seja alcançado apenas potencialmente [...] A luta política é muitíssimo mais complexa: em certo sentido pode ser comparada às guerras coloniais ou às velhas guerras de conquista, quando o exército vitorioso ocupa ou se propõe ocupar permanentemente todo ou uma parte do território conquistado. Então, o exército inimigo é desarmado e dissolvido, mas a luta continua no terreno político e na ‘preparação’ militar.

Assim, a luta política na Índia contra os ingleses [...] conhece três formas de guerra: de movimento, de posição e subterrânea. A resistência passiva de Gandhi é guerra de posição, que em determinados momentos se transforma em guerra de movimento e, em outros, em guerra subterrânea: o boicote é guerra de posição, as greves são guerra de movimento, a preparação clandestina de armas e elementos combativos de assalto é guerra subterrânea. (GRAMSCI: 1978a, pp.67-68)

Num olhar gramsciano, podemos afirmar que a definição de uma política do Estado, nas áreas mineral e energética, constitui, no Brasil, permanente e intensa luta pela hegemonia. A ação política dos intelectuais durante o período em que se disputou a definição por uma política nacionalista do petróleo foi de fundamental importância. Destacam-se, nesse quadro, o papel do Clube Militar, do Centro de Estudos e Defesa do Petróleo (CEDPEN), da Escola Superior de Guerra (ESG), do Núcleo de Economia da Fundação Getúlio Vargas, da própria Assessoria Econômica do segundo governo Vargas, entre outros espaços¹²⁰. Mesmo o embate atual entre os dois neodesenvolvimentismos, e mesmo deles defronte à sua antípoda liberal, também consiste de *locus* intelectual de disputa entre propostas de políticas públicas conflitantes, assim como entre os projetos políticos em que as propostas de uma política do Estado para o petróleo estão embutidas.

Assim como Gramsci, também Poulantzas possui um enfoque relacional do Estado. Assim como Gramsci, Poulantzas tem uma abordagem relacional do poder, aqui em evidente influência foucaultiana. Para Poulantzas, o Estado não apenas constitui uma unidade política das classes dominantes, como também ele estabelece quem trata-se da classe dominante; cabe ao Estado organizar essa classe. Esse papel de organização não consiste apenas dos partidos políticos, mas está dividido em instâncias estatais, repartições e agências diversas, assim como também o conjunto de aparatos repressivos e ideológicos dividem esse papel. Assim, Poulantzas afirma que cabe ao Estado organizar a classe dominante no bloco no poder, assim como lhe dar unidade. (POULANTZAS: 1977, 152)

O Estado possui uma autonomia relativa a tais ou quais frações da burguesia, sem a qual não poderia organizar o conjunto da classe capitalista no bloco no poder, sob a hegemonia de uma dessas frações. (POULANTZAS: 1977, p.153) Ora, como o Estado abriga dentro de si interesses com diferenças significativas, para que ele consiga desempenhar tal função de organização precisará demonstrar certa autonomia relativa frente às frações de classe internalizadas no Estado, autonomia essa que vai variar de acordo com a

fração em questão em face do momento político, o que também mostra que tal autonomia é evidentemente limitada. Dessa maneira, Poulantzas define o Estado capitalista como

una relación, más exactamente como la condensación material de una relación de fuerzas entre clases y fracciones de clase, tal como se expresa, siempre de forma específica, en el seno del Estado.(POULANTZAS: 1977, p.154)

Por estar atravessado por essas relações de classe, o Estado também estará atravessado pelas suas próprias contradições de classe. O próprio processo de definição da política do Estado é o resultado das contradições de classe inseridas dentro do próprio Estado. Assim, uma concepção relacional do Estado observará que tal entidade é atravessada pelas contradições de classe, trazidas pelas classes sociais e frações de classe introjetadas na estrutura estatal, sendo que a política do Estado será o resultado dos choques e fissuras entre classes e frações de classe no bloco no poder o qual dirige o Estado, traduzida a partir de disputas entre os órgãos do estado e que refletirão essas contradições. (*idem*, pp.160-165)

Na história da regulação petrolífera no Brasil, um evidente choque entre a classe capitalista industrial e o governo aparece na contenda entre Sylvio Fróes Abreu e Monteiro Lobato, de um lado, e o Departamento Nacional de Produção Mineral e o Serviço Geológico, do outro, entre o fim da década de 1930 e o início da década de 1940. Abreu e Lobato, enquanto representantes do setor privado mineral, reivindicavam tanto autorização quanto apoio na exploração, pesquisa e produção de petróleo em solo brasileiro, defendendo a crença na existência de jazidas comercialmente recuperáveis. Argumentavam que o Estado brasileiro, em aliança com multinacionais do petróleo, não permitiriam a exploração por nacionais. Destarte a veracidade ou mal entendido na alegação, o debate reflete os choques entre governo e classe capitalista. Também as disputas em torno da derrubada do Estatuto do Petróleo¹²¹ refletem essas contradições inerentes à própria condição do Estado brasileiro enquanto Estado capitalista.

121 O episódio do Estatuto do Petróleo é examinado em detalhes no Capítulo 1.

Se os casos apresentados até agora refletem tensões e conflitos entre classes sociais presentes na sociedade civil, o caso dos choques entre o Conselho Nacional do Petróleo (CNP), com o coronel Alexínio Bittencourt à frente, e a cúpula da Petrobrás, presidida à época pelo general Janary Nunes, durante o governo Juscelino Kubitschek, consistiu mais de disputas inter-institucionais de poder entre setores da burocracia, das forças armadas, e de órgãos do Estado, do que de forças presentes na sociedade civil. A literatura especializada aponta que o fator que melhor explica o episódio é que tal acontecimento possivelmente refletiu as próprias disfunções de dentro do Estado brasileiro em desajuste com a missão nacionalista e desenvolvimentista que se colocava desde o início dos anos 1950.

Por último, é necessário discutir dois casos pertinentes à política petrolífera e internos ao Estado brasileiro, mas resultantes das contradições que atravessam a política energética no país. Ora, se na contenda entre Nunes e Bittencourt o resultado parece ter favorecido a Petrobrás, em face da maior autonomia que desfrutaria frente ao CNP nas décadas de 1970/80, na abertura econômica dos anos 1990 a relação entre Petrobrás e Estado se inverteu, à medida em que minguavam as forças políticas que sustentavam o monopólio do petróleo. Conforme exposto no capítulo 1¹²² a própria contradição entre a lei 9.478/97 e a Constituição Federal refletem um movimento contraditório fruto tanto dos conflitos quanto das tentativas de conciliação que emergem dessas alterações na política do Estado.

2. Política energética e regulação econômica.

A proposta a ser desenvolvida aqui é observar a política mineral e energética como política pública. Existe uma convergência na literatura especializada que define a política pública como uma intervenção programada do Estado na sociedade, com fins a resolução ou tratamento de um problema relevante. De acordo com Frey, nessa chave podem-se definir as políticas regulatórias como aquelas as quais

122 Ver, no capítulo 1, a seção 4, sobre o regime de concessão.

trabalham com ordens e proibições, decretos e portarias. Os efeitos referentes aos custos e benefícios não são determináveis de antemão; dependem da configuração concreta das políticas. Custos e benefícios podem ser distribuídos de forma igual e equilibrada entre os grupos e setores da sociedade, do mesmo modo como as políticas também podem atender a interesses particulares e restritos. Os processos de conflito, de consenso e de coalizão podem se modificar conforme a configuração específica das políticas. (FREY: 2000, p.224).

Com relação ao ciclo cumprido pela política pública, o processo é desencadeado, portanto, por um *problema* social em tela, que consistirá de uma demanda da sociedade. O 'problema' torna-se assunto de Estado a partir do momento em que é reconhecida sua importância social e política. Daí então o problema sairá da agenda da sociedade e entrará na *agenda governamental*¹²³, onde entrará numa fila de prioridades, que estará em função da urgência requerida pela seu tratamento na política pública, assim como no envolvimento dos atores pertinentes pela valorização de tal problema na arena legislativa¹²⁴. Assim sendo, o problema passará para a fase de *formulação* da política pública, onde será definida a forma de ação, a definição de metas e prioridades, e o próprio planejamento da política. A política pública formulada passa em seguida para sua *implementação*, que será acompanhada no seu percurso pelo *monitoramento* dos resultados, seguida de uma *avaliação* no final do período estipulado. (FREY: 2000, pp.226-229; THEODOLOU: 1995, pp.86-87)

Nas subseções seguintes serão examinadas as experiências brasileira e norte-americana sobre a implementação da regulação econômica, com olhar

123 É importante frisar que nem sempre a agenda da sociedade coincide com a agenda do governo. A trajetória da regulação petrolífera no Brasil põe em evidência três momentos de conflito tácito ou potencial entre Estado e sociedade civil. Num primeiro, a própria fundação da Petrobrás e do monopólio estatal, produto de ampla pressão da sociedade civil, particularmente na ação política da Campanha do Petróleo. Num segundo momento, a tentativa de privatização da Petrobrás na década de 1990: é muito provável que a Petrobrás tenha 'sobrevivido' à privatização – diferentemente da Companhia Vale do Rio Doce, do Banespa, da Companhia Siderúrgica Nacional, entre outras empresas públicas de ampla envergadura – dado seu caráter de símbolo nacional, originário da trajetória desenvolvimentista. Por último, há num terceiro momento a crise gerada na ocasião do leilão de Libra, no pré-sal, que despertou movimentações contra a licitação e o regime de partilha, a partir de uma oposição de esquerda.

124 O momento da agenda e da formulação é onde as ideias mais influenciam a política pública. Voltarei nesse ponto na seção seguinte.

mais atento para o setor petrolífero. Também será examinado em mais detalhe o conceito de regulação econômica e os dilemas em torno da ‘captura’ do Estado.

3. Regulação econômica: a experiência americana e suas interpretações.

A teoria da regulação é fundada por George Stigler, sendo que a marcação para tal início é a publicação de artigo do autor em 1971, *A teoria da regulação econômica*. A interpretação de Stigler sobre a atividade regulatória ficou conhecida na literatura especializada como ‘teoria da captura’: a regulação sempre será cooptada pelas empresas participantes da atividade econômica sob regulação, e operará de acordo com os interesses empresariais em tela.

A regulação tanto pode ser ativamente perseguida por uma indústria, como também pode ser imposta a ela. Uma das teses centrais nesse artigo é a de que, em regra, a regulação é adquirida pela indústria, além de concebida e operada fundamentalmente em seu benefício. (STIGLER: 2004, p.23)

De acordo com Stigler, existem quatro políticas regulatórias que uma indústria pode obter do Estado. Primeiramente, ela pode obter subvenção direta em espécie, o que era na época o caso das empresas de correio aéreo nos Estados Unidos, assim como a marinha mercante e as universidades privadas. Outra política regulatória que pode ser pleiteada pela indústria consiste nos controles sobre a entrada de novos concorrentes no setor em questão. Stigler nesse caso o setor da aeronáutica civil, do setor bancário, e dos transportes interestaduais. Num terceiro caso, a indústria procura obter o poder do Estado ao que toca os serviços complementares. A literatura especializada em geral chama essa situação de “subsídio cruzado”: quando o apoio financeiro ou regulatório para um setor beneficia indiretamente outro. Stigler comenta o caso das companhias aéreas, que apoiam os subsídios federais para expansão dos aeroportos, mas exercem *lobby* para impedir a entrada de novos concorrentes entre as empresas de aeronáutica. Por fim, Stigler cita a política de fixação de preços. O autor destaca que essa política

será perseguida principalmente em setores da economia que tiveram mais empresas concorrentes. (STIGLER: 2004, pp.25-28)

Posner (2004, pp.50-51) também é cético em relação à manutenção da regulação econômica enquanto prática orientada ao interesse público. De acordo com o autor, a alegação de que a atividade regulatória e a criação de agências governamentais para esse fim têm por objetivos corrigir ou administrar falhas de mercado (monopólios, oligopólios e cartéis) é falsa. O autor argumenta que se isso verdade fosse, haveria regulação em setores mais concentrados. O autor também critica a tese da captura (POSNER: 2004, pp.57-59) e afirma que a teoria não explica o comportamento de agências que regulam mercados de interesse conflitantes entre si. O exemplo é da Interstate Commerce Act – ICC – a qual regula o transporte por caminhões, trens e embarcações – três ramos concorrentes. De acordo com Posner, a teoria não consegue responder a qual dos setores deve tal agência reguladora privilegiar, se caminhões, trens ou embarcações. Finalmente, o autor afirma que por vezes a regulação privilegiará os próprios consumidores¹²⁵, o que a teoria também não explica, a não ser sob a rubrica de exceção.

Assim, Posner enuncia uma ‘renovada’ teoria econômica da regulação:

A teoria é baseada em duas ideias simples, mas importantes. A primeira é que, dado que o poder coercitivo do governo pode ser usado para dar benefícios valiosos a indivíduos ou grupos específicos, regulação econômica – a expressão desse poder na esfera econômica – pode ser vista como um produto cuja alocação é governada por leis da oferta e procura. A segunda ideia é que a teoria dos cartéis pode nos ajudar a identificar as curvas de oferta e procura. (POSNER: 2004, p.60)

De acordo com Posner, cartéis sofrem com problemas de *free-rider*: a tentação em desertar é grande, e precisa ser coibida. Cada membro do cartel será tentado pelas circunstâncias a vender a um preço um pouco abaixo do preço do cartel, o suficiente para obter maior saída de produtos sem prejudicar o próprio lucro. Se muitos membros desertarem, o cartel desmorona; assim, o

¹²⁵ É verdade que em última instância o propósito da regulação é o de organizar o mercado, salvaguardando a concorrência, padronizando parâmetros de qualidade e eficiência, assim como proteger o tomador do serviço de tarifas abusivas. Todavia não se deve confundir a crítica de Posner, que é contra a *teoria* em sua explicação do fenômeno regulatório; da *atividade* em si, em seu propósito e funcionamento, na qual consiste a regulação econômica.

custo de se manter um cartel com muitos membros é maior em relação a um cartel com poucos membros. Analogamente, no âmbito da atividade econômica sob regulação quanto menos empresas participarem do setor em questão menor será o custo de cartelização, e mais homogêneos serão seus interesses, de modo que maior também será a facilidade com a qual articularão a política regulatória. (POSNER: 2004, p.61) O autor reconhece a utilidade da analogia com os cartéis para entender a dinâmica da regulação econômica, embora afirme que

não é essa a teoria. Se fosse, observaríamos os mesmos mercados obtendo proteção regulatória como uma forma de cartel estável. Mas não vemos isso. [...] Observações fortuitas sugerem, na verdade, ser *menos* provável que mercados altamente concentrados obtenham regulação favorável do que mercados pouco concentrados, revertendo a expectativa corrente em relação ao incidente da cartelização. (*idem*, p.62)

O autor argumenta que existem duas razões pelas quais os padrões de regulação e cartelização são diferentes. Primeiro que a cartelização é mais requerida onde a for mais difícil, ou seja, onde o incentivo à adesão for baixo, e onde o mercado é pouco concentrado. Em segundo lugar uma regulação favorável aos atores envolvidos requer uma intervenção no processo político, o que pode gerar desgaste do governo. (*idem*, p.62) Outro fator importante é que elementos desencorajadores da cartelização são os que mais motivam os agentes econômicos a pressionarem o governo por regulação; é precisamente o caso de setores com alto número de participantes, onde o chamado custo de cartelização é alto. (*idem*, p.64) Com tal fato o autor sugere que a regulação existirá justamente onde não for necessária, deixando de regular onde houver falhas de mercado.

O artigo de Peltzman de 1988 vem num outro momento da história da regulação econômica americana: contrariando as expectativas dos economistas, o painel que o autor observa (diferentemente do momento em que Posner e Stigler produziram suas versões da teoria da regulação) é o da desregulamentação de setores importantes da economia americana, tais como: o das empresas de corretagem de valores na Bolsa de Valores, em 1975; do setor bancário, entre 1980-1982; do setor de telecomunicações, a partir de

1969; e do setor aéreo a partir de 1978. A teoria econômica da regulação oferecia explicação para os casos de desregulamentação. Entretanto, Peltzman mostra que não apenas a tendência à desregulamentação foi maior que a esperada – de acordo com a teoria, a tendência seria pela pressão das empresas no apoio à atividade regulatória do Estado, já que, em acordo com a teoria, elas se beneficiam de tal atividade – como as circunstâncias da desregulamentação por vezes fugiram da explicação proposta pela teoria.

Dois casos levantados por Peltzman serão aqui do nosso interesse: o caso ferroviário e o do setor de petróleo. Embora a regulação do setor ferroviário tivesse começado com o Interstate Commerce Act em 1887, a regulamentação do setor apenas se concluiria em 1920 com o Transportation Act. A regulação a partir do Transportation Act, através da agência reguladora competente (a Interstate Commerce Commission) obteve três resultados importantes. Primeiro, uma estrutura tarifária que passou a contar com subsídios cruzados que favoreciam transportadores de curta distância e de carga de valor elevado. Com a diversificação da matriz de transporte para meios rodoviário e fluvial, a regulação ficou pressionada pela deseconomia de escala produzida e pela concorrência que a ferrovia estava sofrendo dos outros setores de transporte não-regulados. A regulação do setor rodoviário, com o Motor Carrier Act de 1935, garantiu ainda alguma sobrevida ao apoio à regulação ferroviária. Contudo o sistema continuou sendo pressionado economicamente, ao passo em que também crescia a pressão das empresas pela desregulamentação. Até que em 1980 o setor finalmente foi desregulamentado por força de lei aprovada no Congresso americano. (PELTZMAN: 2004, p.102-104)

O setor petróleo nos Estados Unidos tradicionalmente não era regulado. Conforme exposto no capítulo anterior, a atividade se inicia na década de 1850, por iniciativa de Charles Drake, em Titusville; e ganha força com a montagem do truste Standard Oil, de John Rockefeller, na década de 1870.

De acordo com Peltzman (2004, pp.118-120) o limite máximo para o preço do petróleo americano foi estabelecido em 1970, de modo que consistiu no início de uma atividade regulatória mais consistente no setor. Com o

primeiro choque do petróleo, em 1973, a demanda por petróleo nacional dentro dos Estados Unidos disparou, de modo que o apoio à regulação não resistiria ao inexorável aumento de preço. O que aconteceria, e em consonância com a teoria da regulação, é que a regulação caiu, mas em seu lugar foi criado um imposto sobre lucros exorbitantes. Desde os anos 1930 o setor petróleo nos Estados Unidos vinha sendo protegido das adversidades do mercado internacional através de cotas de importação e limites de preço, o que garantia retornos crescentes dentro do mercado americano. Sem a regulação, haveria concentração excessiva entre os produtores, o que prejudicaria a distribuição politicamente ótima de recursos entre produtores e consumidores. Tal distribuição é o que garante apoio político à regulação, de modo que uma alteração no seu equilíbrio condenaria a política pública. Como a regulação impede a entrada de novos concorrentes, a sua substituição por um imposto deu fôlego a competição no mercado, o que levou a um novo equilíbrio entre produtores e consumidores neste setor.

4. A experiência brasileira de regulação econômica e a abertura do setor petróleo.

Se no caso americano a atividade regulatória – atividade essa entendida como mudança do papel do Estado, de empreendedor direto para definidor de regras e regulamentações, assim como fiscal da prática dessas regras – é uma prática desde o século XIX, no Brasil ela viria apenas na segunda metade na década de 1990 no contexto da abertura econômica. O fato é uma advertência ao uso da teoria no caso brasileiro, no qual devem ser levadas em conta as diferenças nos dois casos tanto em termos da trajetória histórica da política de Estado quanto as circunstâncias nas quais foram implementadas a política regulatória no momento de sua decisão.

No Brasil a regulação econômica substituiu os monopólios de Estado onde eles existiam, fundamentalmente enquanto herança do período conhecido na literatura especializada como substituição de importações. A quebra dos monopólios e a abertura de mercado substituiriam a política do Estado empreendedor pela do Estado regulador na economia. O contraste com o caso

americano – onde a regulação significa a presença do Estado, e a desregulação, sua ausência – é evidente: no caso brasileiro, é a regulação apontada como a saída do Estado da vida econômica, e mesmo como face do chamado ‘desmonte’ do setor público.

A opção pela política regulatória no Brasil vem na cauda do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE – de 1995. Formulado e pensado pelo economista Luiz Carlos Bresser-Pereira, então ministro da administração federal e reforma do estado no governo Fernando Henrique Cardoso. O Plano estabelecia metas e objetivos para os quatro setores de Estado: núcleo estratégico, atividades exclusivas de estado, atividades não-exclusivas de estado, e o setor de produção para o mercado. O Plano foi abertamente influenciado pelo paradigma gerencialista, e objetivou introduzir tal paradigma na vida da administração pública brasileira.

A administração pública gerencial, de acordo com o PDRAE, consiste na terceira das três formas de administração pública. Cada forma de administração teve o seu tempo histórico sendo que o aparecimento de uma tem relação com o desenvolvimento da posterior. A primeira forma foi a administração pública patrimonialista, na qual não existe o espaço público, e onde toda a forma de propriedade, no limite, é propriedade do rei ou soberano. Os cargos do estado não são remunerados nem profissionais, o quanto antes são considerados prebendas e formas de privilégio. (BRASIL: 1995, p.15)

A segunda forma seria a administração pública burocrática. Pode-se dizer que ela coincide com a organização burocrática weberiana explicada na primeira seção desse capítulo. A administração burocrática surge no século XIX no contexto da Revolução Industrial e da queda do antigo regime, com o objetivo de tornar o Estado mais eficiente e combater o nepotismo. O Plano ressalta duas características da administração burocrática: a centralização político-administrativa, e a ênfase procedimental na gestão pública. Apesar de suas qualidades, particularmente a de derrotar o patrimonialismo e de instaurar uma gestão racional e impessoal, o Plano destaca os problemas da administração pública burocrática, particularmente o hermetismo e a pouca eficiência no atendimento às demandas do cidadão. (*idem, ibidem*)

Em vista dos problemas apresentados pela administração pública burocrática, a administração pública gerencial pretendeu ser uma modalidade de gestão pública menos focada no procedimentalismo e prestar ênfase maior no que ficou definido no Plano como gestão de resultados. O entendimento presente é o de que o cidadão é como um ‘cliente’ o qual já paga pelo serviço através dos impostos, e assim deve ser tratado como fosse um cliente numa relação de mercado, com a ênfase na sua satisfação pelo serviço, com o qual o setor público será avaliado através de indicadores de desempenho. (*idem*, pp. 15-18)

Para implementar a administração pública gerencial, e mesmo em face à crise fiscal do Estado, o Plano prevê a redução do setor público, e a mudança de seu papel de empreendedor para regulador. O Plano prevê, entre outros projetos, a criação de “agências autônomas” que cumprirão o papel de agências reguladoras, assim como a delegação de atividades do serviço público para “organizações sociais” – entidades de direito privado que venham a gerir os recursos públicos¹²⁶, condicionados por metas de desempenho e transparência orçamentária (*idem*, pp.58-60).

A implementação desses projetos seria condicionada pelo entendimento contido no Plano sobre a forma geral do Estado. Entre os quatro setores que o compõe está o núcleo estratégico, que consiste propriamente no governo, nos três poderes, e no ministério público; é o setor no qual são formuladas as políticas públicas e o planejamento governamental. O setor de atividades exclusivas corresponderia a aquelas atividades exercidas apenas pelo setor público. Entre essas atividades estão a polícia, a cobrança de impostos, fiscalização sanitária, serviço de trânsito, entre outros. Já as atividades não-exclusivas compreendem serviços compartilhados com o setor privado, tais como hospitais, universidades e museus. A diferença entre o setor de atividades não-exclusivas com o setor de produção para de bens e serviços para o mercado é que este último consiste de atividade empresarial destinada ao lucro, ainda que tais organizações tenham permanecido no aparelho de

126 As atividades das Organizações Sociais (OS) seriam disciplinadas posteriormente nos termos da lei federal 9.637/98.

estado. O entendimento do PDRAE é o de que as empresas estatais surgiram quando não existia capital privado para organizá-las, ou por serem atividades tipicamente monopolistas. É no setor de produção para o mercado que o Plano prevê os programas de desestatização (privatização). (*Idem*, pp.42-43)

Se o Plano da Reforma do Estado continha seu componente liberal – afinal estava previsto explicitamente que o Estado deveria voltar a não exercer mais que suas funções básicas – é verdade também que houveram descontinuidades na implementação do PDRAE – fato é que é muito discutível se na esteira do PDRAE se concretizaram o ideal do cidadão-cliente e o paradigma gerencialista. Em contraste, a diretriz da privatização foi marcadamente perseguida com mais afinco pelo governo federal em toda a década de 1990¹²⁷.

Conforme exposto no Capítulo 1, a abertura econômica e a política de desestatização atingiram de maneira fulminante os setores mineral e energético no Brasil. Até então, e como herança do processo de substituição de importações, ambos os setores consistiam de monopólio estatal, e eram geridos a partir de empresa pública. Até 1992 as principais subsidiárias da Petrobrás – a exceção da Braspetro e da Brasoil – haviam sido privatizadas – caso da Petrofértil e da Petrominas – ou tiveram suas atividades encerradas – caso da Interbrás.

O monopólio de estado no setor petróleo foi flexibilizado em 1995 através da Emenda Constitucional nº9, de 9 de novembro de 1995. De acordo com essa Emenda ficou flexibilizado o monopólio estatal e determinado os estudos setoriais para a criação de um órgão regulador – que viria a ser, em agosto de 1997, a Agência Nacional do Petróleo (NUNES *et al*:2007, pp.188,190). A lei 9.478/98, além de criar a agência reguladora, terminaria por interromper o monopólio estatal no Brasil, abrindo definitivamente o setor, e – ainda que não a houvesse privatizado definitivamente – desobrigou a Petrobrás da participação majoritária da União em seu capital social.

127 O fato levou uma parte importante dos intérpretes do período, e com razão, a identificarem tanto na abertura econômica quanto na Reforma do Estado a partir do 'Plano Bresser' de 1995 uma influência substancial do pensamento neoliberal e do chamado 'Consenso de Washington'. (BIONDI:2014, pp.153-154; BERCOVICI: 2011, pp.237-238; DORIA: 2013, p.17)

No caso do setor mineral, não foi criada agência reguladora, e a regulamentação continuou a ser exercida diretamente pelo Ministério de Minas e Energia. A Companhia Vale do Rio Doce, empresa estatal que exercia o monopólio no setor mineral, foi privatizada em leilão em 6 de maio de 1997, sendo adquirida pelo grupo empresarial “Consórcio Brasil” liderado pela Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), então já privatizada, capitaneada por Benjamin Steinbruch¹²⁸. A atividade regulatória concernente ao setor mineral ficou a cargo do Ministério de Minas e Energia (MME), e contando com a regulação adicional pertinente – ao que se destaca a regulamentação advinda do Ministério do Meio Ambiente.

5. Nacionalismo e Petróleo

Nesta seção serão desenvolvidos os conceitos de nacionalismo, nação, e questão nacional. Seu entendimento é importante, uma vez que ‘questão nacional’, ‘nacionalismo’, e ‘interesse nacional’ são termos candentes no debate, no discurso, e na produção bibliográfica desenvolvimentista.

Uma vez que a industrialização consistiu num importante fio condutor na formação do Estado nacional brasileiro, também o setor petrolífero – intimamente identificado com a questão do desenvolvimento econômico – entra nesse processo, inclusive produzindo símbolos nacionais (entre eles, a própria Petrobrás) e outros elementos de importância nacionalista.

Investigaremos agora o nacionalismo, sua emergência e seu significado originais, e os efeitos e ressignificações decorrentes do trânsito desse complexo ideacional para a periferia capitalista. Em seguida, contextualizaremos o nacionalismo econômico periférico e sua relação com a salvaguarda do recurso mineral, e como isso se envolveu com a própria questão nacional. Isto posto, terminaremos essa seção mostrando os nexos entre pensamento desenvolvimentista e a defesa por uma forma nacionalista de aproveitamento do subsolo.

128 Ver <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u32146.shtml>, publicada em maio de 2002, acessada em 18 de novembro de 2014. Observe-se que fazia parte do consórcio o grupo Opportunity e o fundo estrangeiro Nations Bank, os quais formaram um fundo internacional – denominado ‘Sweet River Fund’ – para cooptação de investidores estrangeiros na empresa.

5.1. Nacionalismo e Questão Nacional.

O debate sobre nacionalismo e questão nacional remonta originalmente ao movimento político de afirmação das identidades nacionais na Europa do fim do século XVIII. Assim, consideraremos, para fins desse trabalho, duas vertentes para o tema do nacionalismo: uma que será a via 'central', ou seja, em sua origem o nacionalismo como autodeterminação nacional, para usar o entendimento de Ellie Kedourie; e uma via 'periférica', na qual constam os casos dos mundos emergente e subdesenvolvido. Ora em cada um haverá diferenças importantes que orientam as ações de grupos, partidos, ideias e ideologias ditas 'nacionalistas' e que condicionam (ou influenciam) decisões de política governamental, e ao que nos interessa a política energética.

De maneira bastante genérica, o nacionalismo consiste numa ideologia de defesa e afirmação da nação e, por conseguinte, da nacionalidade, o que nos faz investigar mais profundamente tais termos. O nacionalismo está em oposição ao cosmopolitismo, este último podendo ser entendido como ideologia ou mesmo como condição concreta, consistindo no conjunto de fatores culturais e políticos que influenciam o comportamento da nação e de suas decisões a partir do exterior.

O capítulo que segue tem a intenção de afirmar uma hipótese básica desse trabalho, a de que a política econômica e energética é conduzida de acordo com a tensão entre nacionalismo e cosmopolitismo. Assim, será desenvolvido o debate sobre o nacionalismo central e periférico, e partir desse entendimento será proposta uma leitura sobre o processo de formação da matriz energética brasileira, situada no contexto periférico e latino-americano.

5.1.1. Nacionalismo: a via central

Embora a literatura especializada venha a convergir em pontos fundamentais no debate sobre o nacionalismo, não existe consenso em absoluto sobre sua marcação histórica, ou ainda sobre a importância que ele ainda venha a assumir na sociedade atual. Existe ainda discordância sobre a ordem pela qual tais fenômenos sociais se constituem.

De um modo geral, todos os autores fixam no colapso do feudalismo, e mais especificamente no processo de decadência de tal modo de produção entre os séculos XIV e XV, as raízes mais profundas do moderno nacionalismo. A convergência é lógica, pois é a época das unificações políticas e do advento dos Estados Nacionais. Mas o nacionalismo, e nisso há uma segunda convergência importante na literatura, é fenômeno que emerge entre a metade e o final do século XVIII e ganha força a partir dos primeiros trinta anos do século XIX.

Na acepção clássica de Ernest Renan a nação resulta da vontade de um grupo de indivíduos em continuar a viver em uma comunidade nacional. O que os faz viverem juntos, e assim permanecerem, são as memórias em comum, particularmente em relação à fundação da nação; assim como o que ainda estão dispostos a fazer para dela continuarem a fazer parte. Renan argumenta, assim, que a nação é como um princípio espiritual ancorada numa língua comum e num passado heroico. Mais ainda: o que faz de um conjunto social uma nação é a opção diária e deliberada em continuar a vida nacional, no consagrado aforismo da nação como 'plebiscito diário'.

Renan destaca que toda a união "se faz brutalmente". O autor examina a formação da nacionalidade francesa, britânica, alemã e italiana, descartando todas as explicações da formação nacional espontânea: a nação, em verdade, é uma construção. A França, de acordo com o autor, é galesa, franca, ibérica e germânica; A Alemanha, é eslava, germânica e bretã, assim como a Grã-Bretanha tem de bretão e germânico. As línguas nacionais, embora característica fundamental da nação, foram construídas em processo histórico descontínuo e desigual. Nações se formaram, no argumento do autor, a partir da unificação territorial. Renan mostra que a identidade francesa era, na Idade Média, menos importante que qualquer identidade local, e que ambas perdiam em importância para o adjetivo cristão. Essas unidades étnicas e territoriais se unificaram sucessivamente, seja pela paz ou pela guerra, sob uma autoridade real comum, o que desencadeou a cultura nacional numa cultura homogênea comum.

A recuperação histórica de Renan mostra de maneira clara a formação das nações e nacionalidades na via experimentada pelos países do centro capitalista. Tal processo de unificações nacionais constitui uma das raízes importantes na constituição das nações e do nacionalismo, numa aproximação conceitual da literatura especializada. Todavia, se o nacionalismo é o produto das nações, ou a sua causa, é questão de controvérsia.

Kohn define o nacionalismo como o estado de espírito de um povo, enquanto que a nacionalidade seria a fonte de energia cultural criadora, e propósito para a busca do bem-estar econômico, levando em conta o idioma enquanto cimento social desse grupo mais amplo. (KOHN: 1949, p.27) De acordo com o autor (KOHN: 1949, p.17), o nacionalismo moderno é fenômeno não anterior à segunda metade do século XVIII, muito embora reconheça que o processo de construção da ideologia nacionalista tenha origens no Renascimento Cultural do século XV (KOHN: 1949, p. 113).

O autor marca dois quadros no desenvolvimento do nacionalismo europeu. De um lado, onde o chamado “Terceiro Estado” obteve projeção política, cujo processo histórico encontra seu ápice no século XVIII. Entre esses países o autor destaca a França, Inglaterra e Estados Unidos. De outro lado, o autor esboça o grupo de países nos quais a nobreza de sangue e a realeza cortesã não foram ameaçadas pelo crescimento dos extratos desprivilegiados ou da burguesia, entre os quais: a Alemanha, a Itália e os países eslavos. Nos primeiros, o nacionalismo teria exercido importância principalmente no campo econômico; no segundo grupo, no campo cultural. (KOHN: 1949, p.17)

Do mais, Kohn já destacava o papel das línguas vernáculas frente ao latim como forma de afirmação da nacionalidade (*idem*, p.20). Existe amplo consenso na literatura especializada em torno da importância da vernaculização nos movimentos nacionalistas europeus. Todavia, existem também algumas discordâncias fundamentais no *como* se processaram tais transformações. Guy Hermet (1996, pp.67-68), por exemplo, considera que o movimento histórico do nacionalismo na Europa é caudatário da Reforma Religiosa, e não tanto do Renascimento, uma vez que a tradução da Bíblia teria

desempenhado uma função mais efetiva no processo de vernaculização, desprezado por Kohn. Ainda assim, Hermet concorda que o processo histórico de afirmação do nacionalismo se acelera e consolida em fins do século XVIII com a Revolução Industrial e a crise do Antigo Regime.

Gellner (1964, p.174) discorda do argumento da linguagem compartilhada como elemento fundamental para a consolidação do nacionalismo ou da nacionalidade. Cita o caso da Suíça, onde há um pluralismo linguístico tolerante, e ainda assim forte espírito nacional. Assim, e numa concordância de fundo com Kohn, vê que a idealização da nação é quem importa para a afirmação nacional. Assim, o ideal nacionalista – e nesse ponto discordará de Hermet e Kohn – pode vir antes da formação da própria nacionalidade, esta sim construída. Gellner, do mais, concorda com Kohn e Hermet no que diz a existência concreta do nacionalismo: trata-se de um estado de espírito e uma aderência individual a um conjunto comum de instituições e valores sociais, sedimentados por códigos e idioma comuns.

Gellner (1965: pp.164-166) argumenta que o nacionalismo é fenômeno que não se origina antes da industrialização. O autor afirma que tanto a industrialização quanto a modernização criam condições para o advento do nacionalismo, uma vez que homogeneiza a língua praticada dentro do país, leva à expansão do ensino e da alfabetização, e cria uma cultura nacional referencial. De acordo com Gellner (1996, p.6) a sociedade moderna, diferentemente da sociedade tradicional, ao trazer a individuação social e econômica, cria condições para o acordo de uma série de contratos e trocas entre seus membros. O autor salienta que essa situação difere fundamentalmente da sociedade tradicional, na qual o indivíduo está preso aos estatutos e compromissos dessa sociedade, a qual lhe prende à terra, ou pelo menos ao lugar de nascimento. Na sociedade tradicional, então, a língua e a cultura permanecem em estado de alta fragmentação. Na sociedade moderna, onde as trocas e relações tanto sociais e econômicas são mais livres e dinâmicas, haveria a necessidade do que Gellner chama 'alta cultura comum', aquela na qual seus "membros foram ensinados por um sistema educacional a formular e a compreender mensagens livres de contexto, num idioma comum"

(GELLNER: 1996, p.6). Ora, se a nacionalização cultural é condição para o advento do nacionalismo moderno, então ele não poderia vir antes da própria modernização, da qual a industrialização é componente intrínseco.

Hermet (1996, pp.78-84) concorda com Gellner sobre a importância da industrialização na gênese do nacionalismo. Todavia, argumenta que o processo de industrialização não é preponderante em tal gênese. O autor afirma que já havia um sentimento nacionalista no continente europeu anterior à industrialização, e mesmo a Independência dos Estados Unidos (1775-1886), movimento nacionalista por excelência, antecedeu ao auge da I Revolução Industrial. Na França e na Alemanha, por exemplo, teria jogado papel fundamental a disseminação da educação pública e confessional (esta última, tanto católica quanto protestante), o que colaborou – e muito – com o processo de vernaculização, e a conseqüente nacionalização cultural.

Tanto Gellner quanto Hermet e Breuilly afirmam que, uma vez que a nacionalização da cultura é – ao lado da vernaculização – condição necessária para o advento do nacionalismo, os intelectuais tem importância fundamental nesse processo. Breuilly (1993, p.50) afirma mesmo que os intelectuais são os grandes responsáveis pelo advento do nacionalismo, não apenas devido a posição peculiar que assumem nesse processo, mas porque são a classe mais interessada – as classes trabalhadoras e os ‘homens de negócios’, as únicas classes que poderiam colaborar de forma significativa com o processo de fortalecimento do nacionalismo, não tem entre seus interesses uma relação forte com a causa nacionalista. (BREUILLY: 1993, pp.30, 36-44)

Se a nacionalização da cultura é condição para o advento do nacionalismo, o mesmo talvez não o seja para o advento da nação. A definição do termo é difícil e não possui contornos muito claros. Anthony Smith define a nação como uma comunidade cultural e linguística, que compartilha cultura comum e mesmo território, ainda que tal definição caminhe a meio fio do que o autor chama de ‘comunidade étnica’. O historiador Benedict Anderson (2008, p.32), por outro lado, define a nação como uma “comunidade imaginada”:

[...] dentro de um espírito antropológico, proponho a seguinte definição de nação: uma comunidade política imaginada – e imaginada como sendo intrinsecamente limitada e, ao mesmo tempo, soberana.

Ela é *imaginada* porque mesmo os membros da mais minúscula das nações jamais conhecerão, encontrarão, ou sequer ouvirão falar da maioria dos seus companheiros, embora todos tenham em mente a imagem viva da comunhão entre eles.

Em maior ou menor medida, ainda se levarmos em conta as diferenças internas entre os autores do campo nacionalista, a literatura especializada tende a definir a nação como uma comunidade nacional, que compartilha língua e cultura comuns, e cujas relações sociais e econômicas encontram-se sedimentadas numa solidariedade orgânica no sentido durkheimiano do termo. Define-se, então, *nacionalidade* como o conjunto simbólico e cultural comum a todo o território compreendido pela nação.

Se Gellner acreditava na necessidade da presença de uma 'alta cultura comum' enquanto condição para o advento do nacionalismo, Anderson (2008, pp.69-70) atribuirá papel de relevância ao advento do que chamou de 'capitalismo editorial', ou seja, a expansão da imprensa e da disseminação da informação impressa. Juntamente com Khon, Gellner, e Hermet, Anderson também vê no colapso do feudalismo as raízes profundas do fenômeno nacional, todavia chama a atenção para a própria invenção da imprensa, e da Reforma Protestante, que abriu caminho para a ascensão das línguas vernáculas frente ao latim. (ANDERSON: 2008, pp.71-78) O avanço tecnológico dos meios de comunicação e a expansão da indústria editorial aprofundariam esse processo.

Assim como Gellner, também Hermet, Kohn e Anderson enfatizam o papel da nacionalização cultural e linguística. Anthony Smith, por outro lado, destaca a importância dos símbolos e representações nacionais na construção da nação e do nacionalismo. De acordo com o autor, o termo nacionalismo remonta a três significados: nacionalismo como linguagem e simbolismo; nacionalismo como movimento sócio-político; nacionalismo como ideologia da nação. Destarte as diferenças oriundas dessa diferenciação, o autor defende que em todos os significados descritos o sentimento nacional estará permeado entre os próprios nacionalistas, assim como entre outros setores da sociedade. (SMITH: 2001, p.6)

Como movimento sócio-político o autor define o nacionalismo como um movimento de defesa da proteção e representação da cultura, o que sugere tratar-se da cultura nacional. O autor destaca a recuperação histórica de um passado comum na sociedade do país, a cultivação da literatura nacional e da língua vernácula, assim como das artes plásticas (ou visuais), corporais, e manifestações folclóricas. Assim, movimentos nacionalistas são desencadeados tanto por resistência armada e manifestações, como em comícios de protesto, mas também a partir de manifestações culturais, formação de sociedades literárias, incentivo à pesquisa histórica do país entre outros. Seguindo um amplo consenso na literatura especializada, o autor sublinha que os intelectuais – que nesse cenário figuram em posição destacada – não apenas desempenham papel importante, como são eles mesmos mais representados em tais manifestações em relação a outros segmentos engajados. (SMITH: 2001, pp.7-8)

O autor salienta que o simbolismo nacionalista apresenta uma variação em grau ao redor do mundo, variando de acordo com a organização ideológica dos países. Ainda assim, o simbolismo nacional apresenta regularidades que residem em signos e símbolos característicos da nação, cujos significados serão moldados de acordo com a vivência que tais símbolos apresentam na vida nacional, assim como dentro das representações culturais que cada sociedade apresenta. O autor argumenta que se tomarmos os países ocidentais como exemplo veríamos que é recorrente a necessidade do culto de símbolos, fatos e personalidades históricas, seja da bandeira do país, das províncias, dos brasões, e outros tipos de símbolos; assim como também a admiração pelos que caíram em batalha, feriados, festivais, hinos, paradas militares, e demais cerimônias memoriais. Os símbolos nacionais formam um caleidoscópio que reforça as fronteiras da nação e a unidade de seus membros, através de um imaginário comum, memórias compartilhadas, mitos, e valores. (SMITH: 2001, p.8)

Nesse contexto, de acordo com Smith, o simbolismo nacional é indissociável da ideologia do nacionalismo, no sentido que tal ideologia –

enquanto conjunto ordenado de ideias – ordena, fortalece, e direciona a ação política a partir de tais conjuntos de símbolos e significados. (*idem*)

Para Smith, a nação é a comunidade cultural e linguística, que compartilha símbolos e mitos de origem, e dentro de um mesmo território; tais símbolos e significados se reproduzem e se mantêm através da identidade nacional. Se a ideologia do nacionalismo irradia as ideias de defesa da nação e sua importância num plano macro-social, a identidade nacional distribuirá capilarmente tais valores, símbolos, mitos, manifestações culturais, costumes, e representações coletivas no plano individual e micro-social. O grau de envolvimento dos indivíduos que compõem a nação dependerá de quanto cada um estiver envolvido com tais elementos que compõe o conjunto simbólico nacional. E por serem esses elementos de continuidade dinâmica e sujeitos a ressignificação – seja das memórias, símbolos, valores, e elementos culturais em geral – no momento de sua reprodução dentro da identidade nacional, é que a própria identidade sofrerá transformações no decorrer do tempo, assim como suas fronteiras e alcances¹²⁹. (SMITH: 2001, pp.17-20)

Por último, cabe visitar o nacionalismo econômico. A primeira vez que o tema do desenvolvimento da economia nacional aparece no pensamento ocidental são nos escritos federalistas americanos do século XVIII. Alexander Hamilton defendia uma unidade nacional em regime federal, dentro do qual cada estado da união poderia contribuir com a economia nacional com o que produzisse melhor. Do comércio interno entre os estados, a união poderia atingir o desenvolvimento da economia nacional. A intenção é claramente protecionista, uma vez que Hamilton reconhece que o comércio com os países europeus é deficitário para as treze colônias. Do mais, Hamilton defende a criação de uma marinha mercante nacional, assim como a integração do

129 Cabe aqui uma observação sobre a formação dos símbolos nacionais na formação da matriz energética brasileira. Ora, a questão energética no Brasil e na América Latina tornou-se uma questão nacional a partir do momento em que o tema do desenvolvimento econômico tomou lugar na agenda política do continente. Foi nesse quadro que, no Brasil, a instalação da Petrobrás tomou corpo nacionalista, sendo que coube a empresa desempenhar também essa importante função de símbolo nacional, como ficou evidente na história a partir da ação da Campanha do Petróleo.

transporte de toda a união, e com participação ativa federal em relação à estruturação do transporte tanto marítimo quanto terrestre¹³⁰.

Dentro do pensamento econômico o primeiro entendimento integral e mais elaborado sobre o protecionismo e o nacionalismo econômico é tributário do pensamento de Friedrich List. Na obra *Sistema Nacional de Economia Política*, de 1855, List defende o desenvolvimento a partir de bases nacionais, e constitui uma marcação importante na teoria protecionista. O fato de tal teoria ser elaborada primeiramente na Alemanha da época, e num período posterior ao ocaso do mercantilismo, é sintomático de um país satélite à potência da época (Inglaterra), em adição, é necessário frisar que a Alemanha enfrentava ainda o desafio de empreender a sua própria revolução industrial à sombra da concorrência pesada com a indústria britânica.

Assim como o nacionalismo político, o nacionalismo econômico também se referencia na nação, deseja e persegue seu bem-estar, e a afirma frente a outras nações, seus limites, fronteiras, e posições. List se referencia na realidade nacional, e como tal se opõe ao cosmopolitismo e à escola econômica estabelecida e hegemônica da época, o liberalismo econômico. Ao propor um sistema nacional-econômico, que leva o nome do seu livro, List define que a característica básica do sistema proposto reside na nacionalidade, que ele entende por um *interesse*, o qual estaria “entre o *individualismo* e a *humanidade inteira*.” (LIST: 1989, p.5). List defendia o desenvolvimento a partir de dentro. Argumentou que o mercado interno é muito mais importante do que o crescimento a partir de exportações, porque ao desenvolvê-lo a economia nacional torna-se mais diversificada e dinâmica, de modo que deve-se – de acordo com o autor – procurar uma participação mais ativa nos mercados estrangeiros apenas depois de desenvolvido o mercado interno, sob risco de estagnação do comércio exterior. (*idem*, p.130)

O autor critica também a visão cosmopolita e pretensamente “apolítica” da teoria da época, que não leva em conta as assimetrias nas trocas internacionais. Afirma que a Inglaterra apenas conseguiu capitalizar sua

130 Hamilton in Hamilton & Madison & Jay (1979), *O Federalista*, Capítulo XI, pp.101-106.

economia porque praticou o protecionismo até ter condições de empreender a industrialização do país, assim como em ter desenvolvido condições de financiamento e transporte. Ora, se esse fora o caminho que a Inglaterra percorreria para atingir a industrialização, ou seja, não fora antecedida por uma abertura econômica precoce, então o protecionismo se faz necessário.

A Escola elaborou sua concepção da natureza e do caráter do mercado somente do ponto de vista cosmopolítico, omitindo o ponto de vista político. A maior parte dos países marítimos do continente europeu estão localizados dentro da área do mercado dos fabricantes de Londres, Liverpool ou Manchester; são muito poucos os fabricantes internos de outras nações que podem, em regime de liberdade de comércio, manter em seus próprios portos marítimos os mesmos preços que os fabricantes ingleses. A posse de um capital maior de um mercado interno próprio maior – que lhes possibilita manufaturar em maior escala e conseqüentemente a preços mais baixos – o progresso maior na própria manufatura e, finalmente, o transporte marítimo mais barato, confere, no momento, aos fabricantes de outros países, vantagens essas que só gradualmente podem ser canalizadas para a indústria interna desses outros países, por uma prolongada e contínua proteção, de seu mercado interno, e pelo aperfeiçoamento de seus meios de transporte interno. (*idem*, p.130)

Ora, como o próprio tamanho das economias é desigual, também o será a capacidade que cada país terá de importar. Se a Inglaterra, portanto, precisar expandir as vendas de suas manufaturas para o mercado externo, precisará que os mercados de destino tenham alta capacidade de absorção da produção fabril inglesa. Entretanto, economias não-industrializadas tem baixa capacidade de aquisição, uma vez que o progresso econômico dos países depende também de sua industrialização. Assim, argumenta List, é

evidente que, restando a indústria manufatureira dos países do continente, a Inglaterra, embora com isso impeça o progresso dessas nações, certamente não favorece em nada a sua própria prosperidade. (*idem*, p.134)

Entretanto, as economias nacionais não são auto-suficientes, e a proteção não requer seu isolamento absoluto. O protecionismo, no entender de List, consistiria na proteção alfandegária enquanto a indústria nacional não

estivesse pronta a competir com a concorrência estrangeira, devendo baixar logo que tal condição fosse atendida.

Se a Teoria ensinar aos alemães que eles só poderão favorecer sua força manufatureira mediante taxas protecionistas previamente estabelecidas, começando por uma escala progressivamente crescente, mas que depois decresce gradualmente, e que, em qualquer circunstância, uma concorrência estrangeira parcial e cuidadosamente limitada é realmente benéfica para seu próprio progresso manufatureiro, a teoria acabará prestando muito maiores serviços à causa do livre comércio do que simplesmente ajudando a estrangular a economia alemã. (*idem*, p.131)

É interessante notar que List defende o protecionismo na Alemanha, mas argumenta que a Inglaterra não o deve fazer. O autor argumenta que a Inglaterra se beneficia do livre comércio pois tem condições de exportar manufaturados e importar gêneros agrícolas. Como é interessante que a intensidade desse comércio seja crescente, o que faz avançar ainda mais o progresso da indústria inglesa, então não faria sentido colocar empecilhos no trânsito de bens e financeiro. O paralelo é interessante porque sugere que a situação a ser alcançada no longo prazo é a desse comércio livre. Outra característica do pensamento listiano nos parece a noção relativamente homogênea que o autor tem de 'indústria'. Ora, como poderia então existir livre comércio entre países industrializados, que exportam manufaturas e importam gêneros agrícolas e matérias-primas? Algum comércio entre eles será possível porque não existe apenas um tipo de indústria, mas a possibilidade de produção industrial crescente não cabe na teoria sem uma válvula de escape. Curiosamente, quem cumprirá essa função serão os países de "clima quente" – leia-se, África, Ásia, e América do Sul – e os países satélites dentro do próprio continente europeu.

[...] a teoria do livre comércio encontrará acolhida na Espanha, em Portugal, em Nápoles, na Turquia, no Egito, e em todos os países de clima quente. Em países como esses, não mais se defenderá então a insensata ideia de pretender estabelecer (no atual estágio cultural em que se encontram) uma força manufatureira própria recorrendo ao sistema protecionista. (*idem*, p.131)

Duas características tem que ser sublinhadas do pensamento de List. Primeiramente, como já apresentado, o sistema nacional de economia política

prevê que os países coloniais e periféricos permaneçam nessa condição, pretensamente pelo bem de suas próprias economias. E em segundo, em decorrência, a teoria de List tem por objeto a economia alemã, ainda que leve em conta exemplos de políticas tanto do *Zollverein* quanto de outros países ou confederações; não se pretende uma alternativa aplicável em outras economias, ainda que pudesse concretamente ser. Essas duas características nos levam a observar as condições pelas quais o pensamento de List chegou na América Latina e no Brasil, onde influenciou imensamente o pensamento industrialista e desenvolvimentista: o pensamento listiano sofreria uma inevitável adaptação nesse trânsito. Ao que toca essa tese de doutorado, é imprescindível apontar que o pensamento listiano influenciou tanto os antigos os novos desenvolvimentismos¹³¹.

5.1.2. Nacionalismo: a via periférica

Ao tratarmos do nacionalismo periférico não poderemos considera-lo em conjunto, em vista de sua extensão e complexidade; as considerações abaixo terão como foco o nacionalismo latino-americano e brasileiro, admitindo apenas considerações laterais desse fenômeno pelo resto do mundo. No nacionalismo periférico a própria ideia de nação e/ou nacionalidade – e nisso há uma diferença bastante evidente em relação à via central para o nacionalismo – está em construção juntamente com a agenda nacionalista. O termo questão nacional ele mesmo tem origem na leitura que se fez sobre os processos de unificação política e nacionalização das sociedades no continente europeu. Novamente, no caso dos países centrais a questão nacional se colocava enquanto a possibilidade de unificação linguística e cultural (ou de costumes);

131

Na *Macroeconomia Desenvolvimentista*, os autores do Novo-Desenvolvimentismo salientam o pioneirismo de List, na Alemanha, e de Hamilton, nos Estados Unidos, ao que toca a defesa da intervenção estatal para o desenvolvimento da indústria nacional contra ideias liberais, aportadas por interesses estrangeiros: “Friedrich List utilizou originalmente em 1846 a expressão ‘*kick away the ladder*’ (‘chutar a escada’) para descrever o comportamento da Grã Bretanha quando tentou convencer os alemães a não se industrializarem usando os argumentos da economia liberal clássica que a Grã-Bretanha não seguiu quando estava realizando sua revolução industrial. A expressão foi invocada por Há-Joon Chang (2002) para descrever o comportamento atual dos países ricos para com os países em desenvolvimento.” (BRESSER-PEREIRA & OREIRO & MARCONI: 2016, p.17, nota 6)

ou ainda de como poderiam conviver num só país, como o caso descrito acima por Gellner pode nos ser bastante ilustrativo.

Se na definição clássica de Ernest Renan as nações centrais se formaram a partir das aglomerações sucessivas de unidades territoriais e étnicas que formaram – de ‘baixo para cima’ digamos assim – os Estados nacionais, na realidade periférica a própria colonização inverte essa condição: as nações periféricas, assim como as centrais, resultarão desse *mix* cultural resultante do processo de unificação territorial, mas será a partir de um Estado anterior a essa sociedade civil que se forja a partir da metrópole para a colônia. Tal inversão tem consequências imediatas, a começar pela inviabilidade da nação como ‘plebiscito diário’, conforme descrito pelo célebre historiador francês.

A questão linguística é particularmente problemática no nacionalismo periférico. Em muitos casos herdeiros da língua do colonizador, a imposição do idioma nacional em todo o território abre um dilema entre a um valor nacional e a língua estrangeira. No caso dos países árabes, estudados por Breuilly, por exemplo, o próprio idioma é uma questão supranacional, ao passo que anticolonial.

Se seguirmos Gellner (1964, p.174) e pensarmos que nos países centrais o nacionalismo é quem constrói as nações, na periferia capitalista a questão territorial torna a construção nacional, em muitos casos, problemática: os países herdaram desenhos de suas fronteiras dos mapas imperiais, que por sua vez colocavam povos diferentes (ou até inimigos, como nos casos da Nigéria e do Sudão) nos mesmos limites de fronteiras, o que também torna problemática a questão da cultura nacional.

Contrariando o esquema analítico de Kohn, o econômico será preponderante no nacionalismo periférico ainda que não tivéssemos um “Terceiro Estado”, nos moldes da Revolução Francesa, preponderante na ocasião das transformações políticas. A própria ideia de nacionalismo como a busca pela independência política e pela independência econômica tornará o aspecto econômico central nos nacionalismos da periferia capitalista.

Kautsky (1963, pp.26-27) entende a questão do nacionalismo periférico e da própria mudança social dentro de uma perspectiva dual. Ora, existem dentro dos países aristocracias agrárias agro-exportadoras, consorciadas com as metrópoles econômicas e impérios do centro capitalista. O colonialismo assumiria o papel de sustentáculo da aristocracia dentro dos países subdesenvolvidos; a luta contra essa classe, portanto, seria a luta contra o próprio colonialismo. Nesse contexto, Kautsky destaca o papel proeminente dos intelectuais.

Assim, o nacionalismo periférico se confunde com o próprio anti-colonialismo (KAUTSKY: 1963, pp.38-39). Apenas a modernização econômica, com a conseqüente modernização política, minaria pela base a aristocracia colonial, ao mesmo tempo que empurraria as massas – então politicamente amorfas – para a ação política. Kautsky (*idem*, pp.40-43) ressalta ainda que caberá aos intelectuais a liderança política dessa massa.

Kautsky ressalta o caráter contraditório dos intelectuais na realidade periférica. Os intelectuais são produto da própria modernização; ora, na via periférica a modernização vem enquanto consequência não-intencional da própria monetização da economia e das transformações do modo de vida promovidos pela colonização. Os intelectuais dos países subdesenvolvidos seriam as lideranças por excelência do nacionalismo anti-colonialista, ainda que a classe dos intelectuais, ela mesma, fosse produto, em última instância, da própria colonização. Enquanto atores engajados no nacionalismo anti-colonial, os intelectuais defenderão a industrialização da economia nacional, e rejeitarão a ideia de ‘vocação agrária’, legitimadora do *status quo* colonial. (Kautsky: 1963, p.48)

Apesar de controversa no escopo maior do debate sobre nacionalismo, o entendimento de Gellner (1964, pp.166, 171) sobre nacionalismo, o qual afirma que a industrialização¹³² é quem cria condições para o advento do nacionalismo, condiz à realidade da via periférica desse processo.

132 O caso do Brasil é singular, pois aqui a ideia de indústria, assim como uma organização que a defendesse – a primeira delas foi a Sociedade Auxiliadora da Indústria Nacional, em 1824 –, antecede a própria existência de um empresariado industrial. (CARONE: 1977, p.6)

Especialmente no Brasil e na América Latina o nacionalismo será também o próprio responsável pela industrialização desses países, processo que andar­á em par com a própria construção do Estado-Nação e da identidade nacional. (DRAIBE: 1985; SOLA: 2000; LUZ: 1978)

Idéias e intelectuais desempenharão papel fundamental nesse processo, tanto no que se diz pensar o desenvolvimento e os símbolos nacionais – elementos fundamentais do nacionalismo – quanto a própria formulação de ideias, projetos, e propostas a partir de dentro da realidade periférica. A rejeição ao cosmopolitismo se verificará também na realidade latino-americana, não que tivesse sido processo calmo e linear; antes, problemático e com rupturas.

5.2. As experiências brasileira e latino-americana de nacionalização do petróleo.

5.2.1. América Latina – nacionalismo, desenvolvimento e o controle do petróleo.

O processo econômico que levará avante a industrialização induzida será o que ficou conhecido na literatura especializada como o processo de substituição de importações. Tal processo é empreendido pelo Estado, a partir de política econômica, e supõe a condição de subdesenvolvimento como fato histórico singular, e, portanto, carente de interpretação específica dentro da Ciência Econômica. O processo se inicia com o setor de bens de consumo não-duráveis, que necessitam de menos tecnologia e bens de capital para sua produção; todavia, a expansão industrial cria novas necessidades de importação, ao passo em que substitui as anteriores. Ao passo em que as substituições são realizadas, novas demandas por importação são criadas pelas próprias indústrias que se iniciam e se expandem. Do obstáculo criado pelo desequilíbrio externo, dada a restrição na capacidade de importar, novas demandas por substituição de importações são requeridas e executadas, até

que se atravessassem os setores de bens de consumo duráveis e de bens de capital e equipamentos. (BIELSCHOWSKY: 2004, p.25)

O antigo desenvolvimentismo identificou-se com o processo de substituição de importações como estratégia de superação do atraso. Também foi o conjunto ideacional facilitador da articulação política convergente entre empresários, intelectuais, sindicatos, técnicos, políticos, e militares. O pensamento desenvolvimentista também foi base teórica para a formulação programática não apenas da industrialização – a qual nesse momento (anos 1950/1960) esteve identificada com o próprio desenvolvimento – como também de modernização política.

Nesse tocante, o movimento pela nacionalização dos recursos minerais em geral, e do petróleo em particular, é elemento importante do projeto desenvolvimentista. No caso do petróleo, dois países latino-americanos, além do Brasil, merecem destaque nesse processo de política mineral nacionalista: México e Venezuela. Tancer (1976, p.179) afirma que não apenas os países latino-americanos vem, a partir do segundo quarto do século XX, reconsiderando o direito ao subsolo, como buscam mesmo o seu controle. A autora aborda quatro casos: a presença da Standard Oil de New Jersey na Bolívia; a nacionalização do petróleo no México, em 1938; a International Petroleum Company no Peru; e a indústria petrolífera e de minério de ferro na Venezuela. A expropriação de 1936 na Bolívia como o primeiro caso de um país que expropria uma empresa petrolífera no hemisfério ocidental. Tal expropriação decorreu no governo socialista de David Toro, a qual encampou as propriedades da Standard Oil de New Jersey no país, ocasião na qual foi organizada a Yacimientos Petrolíferos Fiscales de Bolivia – YPFB – empresa estatal que passou a administrar o monopólio de estado no setor.

No México, o monopólio de estado no setor petróleo começa em 1938, com o decreto de 18 de março, apoiado no artigo 123 da Constituição de 1917. O processo jurídico-legislativo cujo resultado se deu na expropriação das petrolíferas teve início em 1936, quando a Suprema Corte mexicana julgou constitucional a solicitação do poder executivo em realizar a expropriação dos ativos das empresas, em vista das condições de trabalho praticadas por elas. A

motivação que desencadeou a nacionalização foi a reivindicação dos sindicatos de trabalhadores da indústria petrolífera por melhores salários e condições de trabalho, reivindicação essa que as empresas relutavam em atender. Tancer (1976, p.177) argumenta que ainda assim a principal motivação foi política, isso num cenário de franca vontade política pela nacionalização do petróleo, o que fica evidente no discurso do presidente Lázaro Cárdenas: “o dia em que começou a independência econômica do México, sem a qual a independência política é uma mentira¹³³”.

Entre as empresas encampadas, estão as filiais mexicanas da Shell, British Petroleum, Sinclair, e Standard Oil. Na ocasião, foi organizada a empresa estatal que administraria o monopólio oficial no setor petróleo do país, a Petroleos Mexicanos – PEMEX. De acordo com Tancer (1976, pp.171-172) a legislação disposta antes da promulgação do monopólio estatal do petróleo no México já desestimulara as empresas a investir. O artigo 27 da Constituição de 1917 nacionalizara todos os recursos minerais e o subsolo, salvaguardando as empresas concessionárias antes da promulgação da Carta. A Lei do Petróleo, de 1925, já havia reiterado esse princípio, de modo que um sentimento crescente pela expropriação dessas multinacionais já estava em curso. Cárdenas assinou a ordem de expropriação no dia 18 de março de 1938, ainda tendo a questão sindical e a questão salarial como dois dos principais elementos que compunham o pano de fundo dessa decisão – além do apoio que a nacionalização do setor petrolífero tinha na opinião pública. (YERGIN: 2010, p.308)

Na Venezuela, através da Lei do Petróleo de 1943, o governo ditatorial do general Gómez aumentou a participação do Estado nos lucros da atividade com as empresas privadas numa fração 50/50 em concessões de 40 anos. Em 1945, com o retorno do governo civil ao poder, através de golpe que empossou uma junta governativa (capitaneada por Romulo Betancourt), houve uma reforma nas leis tarifárias, as quais consolidaram a fração 50/50 – de acordo com o ministro de Betancourt na pasta do Desenvolvimento, Juan Pablo Pérez

133 No original: “the day on which Mexican economic Independence began, without which political Independence is a lie.” (TANCER: 1976, p.177)

Afonso, a proporção na prática funcionava, antes da reforma, como 60/40 em favor das empresas. (YERGIN: 2010, pp.490-491; TANCER: 1978, pp.176-177)

A participação governamental venezuelana no óleo cru, que era de 50/50 em 1943, passou a 52% em 1957 e a 69% em 1959. Nesse mesmo ano, o governo do general Juan Pérez Jimenez anunciaria que não concederia mais concessões petrolíferas para as companhias, alterando os regimes contratuais ulteriores para prestação de serviço. Em 1960 foi organizada a primeira empresa estatal venezuelana de petróleo, a Corporación Venezolano de Petroleo (CVP). Essa empresa teria como missão não apenas participar da atividade econômica do petróleo e seu mercado, mas também o próprio desenvolvimento de expertise técnica e tecnológica do setor. Em 29 de agosto de 1975 o governo de Carlos Andres Perez organiza a estatal Petroven, empresa que atuará com as companhias estrangeiras em regime de joint-venture. (TANCER: 1976, pp.175-177)

A nacionalização do petróleo na Venezuela viria apenas em 29 de agosto de 1975, quando da promulgação da Lei dos Hidrocarbonetos, a qual instituiu o monopólio da atividade petrolífera no país e em todas as fases do processo produtivo. Para exercer o monopólio foi criada a empresa estatal Petróleos de Venezuela S.A. – PDVSA – em 30 de agosto de 1976, que encamparia as filiais de multinacionais que atuavam no país. A PDVSA, assim como suas subsidiárias, começam a existir como sociedades de direito privado, na forma de sociedade anônima, tendo o Estado, inicialmente, como único acionista (GUIMARÃES & OLIVEIRA & TOMASQUIM: 1997, p.9; ESPINASA: 2006, pp.154-155). O monopólio seguiria como o regime oficial da atividade petrolífera na Venezuela até a década de 1992, quando é instituído o regime de serviço dentro do monopólio, decisão essa que vem no contexto de abertura econômica do país. Apenas com a Constituição de 1999, já no governo Hugo Chávez, que o monopólio será recuperado, e garantido pelo artigo 303 da Carta:

Por razones de soberanía económica, política y de estrategia nacional, el Estado conservará la totalidad de las acciones de Petróleos de Venezuela, S.A., o del ente creado para el manejo de la industria petrolera, exceptuando las de las filiales, asociaciones estratégicas, empresas y cualquier

otra que se haya constituido o se constituya como consecuencia del desarrollo de negocios de Petróleos de Venezuela, S.A.¹³⁴

Assim como a Venezuela e o México, o Brasil também fará a opção pela política nacionalista do setor petrolífero. Tal como nos seus pares latino-americanos, a nacionalização do subsolo no Brasil constitui processo problemático, conflituoso e contraditório, no qual também se perseguiu a independência econômica e o desenvolvimento.

5.2.2. Brasil – construção nacional, desenvolvimento econômico e questão energética.

Se nos casos venezuelano e mexicano a luta era pelo controle nacional de um recurso disponível no país, no Brasil a nacionalização do setor teve muito mais a ver com a perspectiva de se encontrar petróleo do que com a sua certeza. No Brasil, o monopólio de estado no setor petróleo foi instituído pela lei 2.004/53 no segundo governo Vargas, que cria também a Petrobrás – empresa a qual, juntamente com o Conselho Nacional do Petróleo, irá administrar o monopólio. Entender o significado da criação da Petrobrás, assim como o significado histórico da quebra do monopólio em 1997, implica em compreender como a empresa se insere no período nacionalista descrito acima, com os problemas, impasses, e dilemas inerentes ao contexto do nacionalismo periférico e da modernização.

Existe relativo consenso que situa 1930 como marcação histórica importante na construção do Brasil moderno. O ano da Revolução de 30 e do colapso da República Velha também marca o paulatino declínio da sociedade tradicional, e da matriz econômica agro-exportadora, e a ascensão da sociedade moderna e da industrialização. Boris Fausto (1989, pp.47-50)

134 “Por razões de soberania econômica, política e de estratégia nacional, o Estado manterá a totalidade das ações de Petróleos de Venezuela S.A., ou do ente criado para as operações da indústria petrolífera, excetuando as das filiais, associações estratégicas, empresas e qualquer outra que tenha se constituído ou se constitua como consequência do desenvolvimento de negócios de Petróleo de Venezuela S.A.” [tradução livre]

Fonte: VENEZUELA. ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. **Constitución de La Republica Bolivariana de Venezuela de 1999.** (Artículo 303)

(disponível em <http://www.tsj.gov.ve/legislacion/constitucion1999.htm>, acessado em 01 de outubro de 2014)

argumenta que a Revolução de 30, e também a crise econômica desencadeada com a Grande Depressão internacional (1929-1932), provocaram um enfraquecimento no *status quo* provocando um vazio de poder a ser preenchido. Ora, essa crise de hegemonia permitiu a emergência de novos projetos políticos pretensamente hegemônicos em disputa; notadamente, os industriais – que enquanto classe estavam eles mesmos em processo de construção como atores políticos relevantes – terão a oportunidade de ascender ao bloco no poder. (DECCA: 1988, p.159) Nesse contexto, será de fulcral importância a ação política dos intelectuais na disputa entre tais projetos. (BOSCHI: 1979, p.56)

O desenvolvimentismo consistirá no campo em que se encontrarão a maior parte desses intelectuais. Dentro do desenvolvimentismo, o pensamento desenvolvido dentro do ISEB será de grande importância e especial interesse uma vez que dentro dele – a partir da obra de Helio Jaguaribe de Mattos – haverá uma conexão entre ideias econômico-políticas e a aplicação da política do petróleo – no caso brasileiro do período, o uso exclusivo do monopólio estatal. A essa explicação adentraremos agora.

5.2.3. O nacionalismo e o pensamento isebiano.

O pensamento produzido no âmbito do Instituto Superior de Estudos Brasileiros – ISEB – foi de relevância para o diálogo e reflexão no campo desenvolvimentista, além do próprio significado político que o Instituto tomava por ocasião da tarefa a que lhe fora incumbido. Destacam-se os debates, reflexões, e publicações tanto sobre o desenvolvimento no Brasil como pela questão nacional.

Em 1953 foi fundado o IBESP – Instituto Brasileiro de Estudos Sociais e Políticos – acolhendo intelectuais e acadêmicos que formavam o já regular “Grupo de Itatiaia” – assim denominado por se reunirem no Parque de Itatiaia, a meio caminho entre Rio de Janeiro e São Paulo. A bibliografia sobre o tema aponta que o Grupo se reunia com o propósito da discussão intelectual, com atenção aos problemas brasileiros, mas que o debate filosófico ganhara destacado relevo. Quando da criação do IBESP houve a afirmação pela ênfase

na discussão crítica e propositiva sobre os problemas brasileiros, causas e possíveis estratégias de solução. Na ocasião, foi publicada o primeiro número do *Cadernos do Nosso Tempo*, publicação responsável por verbalizar o conteúdo e produtos dessas discussões. Em 1955, por iniciativa de Hélio Jaguaribe de Mattos e Roland Corbisier, o IBESP torna-se órgão oficial do Ministério da Educação e Cultura, passando a se denominar ISEB. (SILVA: 2013, pp.75-77)

Por congregarem um grupo bastante heterogêneo de intelectuais, e mesmo de ideias, é problemática uma tentativa de classificação unívoca do pensamento isebano. Ricardo Bielschowsky (1988, pp.242-243), em sua conhecida classificação do período, situa o ISEB entre os paradigmas socialista e desenvolvimentista do setor público nacionalista. Caio N. Toledo considera que o pensamento e obra isebianas se pronunciam a partir do campo desenvolvimentista: é perseguido, antes de tudo, o próprio desenvolvimento capitalista no Brasil, nesse período identificado com a industrialização em sua quase totalidade, o que também lhe vale automaticamente como conquista da autonomia nacional contra o imperialismo. Entretanto, o autor frisa o caminho do ISEB em direção a um pensamento econômico-social original, cuja utopia – em sentido manheiriano – idealiza uma aliança de classes que o autor classifica como “quimérica” e “irrealista”, de modo a rejeitar a própria hipótese da dependência. (TOLEDO: 1998, pp.195-210)

Os autores convergem na importância do desenvolvimentismo no pensamento isebiano. Bielschowsky (*idem*, pp.13-19) discorre sobre o pensamento desenvolvimentista a partir de uma comparação entre o uso dos “argumentos antiliberais a favor da industrialização” entre CEPAL e economistas brasileiros. O objetivo aqui não é recuperar essa comparação do autor em detalhe, mas sim pontuar brevemente as principais características dessa matriz teórica. Entre os argumentos desenvolvimentistas pela industrialização constam a tendência inexorável da *deterioração dos termos de troca* (tese Prebisch/Singer) causada pela dependência das economias periféricas e subdesenvolvidas em relação a exportação de *commodities* – especialmente, a agroexportação –, deterioração essa que é condição inerente

aos países subdesenvolvidos e os impede (na ausência de intervenção do Estado e planejamento) de formar poupança interna. Essa tendência é que produz *desequilíbrio estrutural no balanço de pagamentos*, o qual tanto traz ao país *vulnerabilidade aos ciclos econômicos* quanto o atraso econômico e tecnológico.

Por si só a economia do país não consegue superar essa condição – já que a deterioração dos termos de troca é permanente – o que requer o *planejamento econômico* por parte do Estado, cujo papel passa a ser proativo e mesmo intervencionista. Para que esse novo entendimento sobre o Estado e seu papel seja palatável, desenvolvimentistas (aí sim, de acordo com Bielschowsky, usado mais pelos economistas brasileiros) elaboram a tese da *demanda derivada* ou do *crescimento não schumpeteriano e induzido pela demanda*, a qual baliza a ideia de desenvolvimento a partir de dentro. Por possuir esse caráter endógeno a principal estratégia para o desenvolvimento econômico foi a *industrialização a partir da substituição de importações* enquanto a indústria do país não pudesse competir no mercado internacional, assim como o *protecionismo* com a finalidade de dar condições ao desenvolvimento dessa indústria (*idem, ibidem*).

Por supor o papel do Estado como indutor do crescimento e do crescimento a partir da demanda agregada – e não a partir de uma oferta que produz automaticamente sua própria demanda, como nos clássicos e neoclássicos – é que os desenvolvimentistas são *heterodoxos* uma vez que admitem, para tal elaboração teórica, contribuições de outras ciências humanas e sociais, assim como se propõem a um entendimento original da matéria – Bielschowsky pontua que o próprio subdesenvolvimento consiste de condição histórica “sem precedente e problemático” (*idem*, p.18) o que automaticamente também sugere um entendimento para além dos limites do pensamento liberal e neoclássico.

Além de heterodoxos, também desenvolvimentistas são *estruturalistas* já que compreendem que a condição subdesenvolvida não se trata de situação de conjuntura; mas sim de condição estrutural e inerente a uma inserção própria na economia internacional, marcada pela deterioração dos termos de

troca e, portanto, ao desequilíbrio externo. Dessa forma, a “abordagem estruturalista consistiu, como se sabe, em explicações não convencionais sobre as causas da inflação e dos problemas do balanço de pagamentos, e também objetivava dar suporte a medidas de políticas heterodoxas destinadas à aceleração do processo de industrialização”. (BIELSCHOWSKY: 2004, p.12)

A superação da condição subdesenvolvida envolveu não apenas o aspecto econômico, mas também o desenvolvimento do próprio aparato estatal e da construção de uma ideia de nação em torno de porquê do desenvolvimento. Dessa forma, é importante ter em vista que a trajetória do ISEB foi construída por fases, cada qual com suas particularidades. Fato que no ISEB tanto as pesquisas quanto os acadêmicos lá envolvidos versavam não apenas pela dimensão econômica, mas também política e cultural.

A história do ISEB consistiu de uma trajetória de fases. Para os fins desta Tese, julgo suficiente a síntese proposta por Fernanda Silva, abaixo transcrita.

Ao longo de seus nove anos de existência é possível distinguir três fases do ISEB: uma primeira de 1955 a 1958 sob orientação de Hélio Jaguaribe, uma segunda de 1959 a 1962 sob a direção pessoal de Roland Corbisier, e a última de 1962 até o fechamento do instituto em 1964, quando a figura de Álvaro Vieira Pinto ganha destaque. Conforme Toledo (1982: 187. Grifos no original), enquanto a primeira fase “se caracteriza pela manifestação de posições ideológicas extremamente ecléticas e conflitantes”, a segunda “corresponderia àquele [momento] onde a ideologia nacional-desenvolvimentista é hegemônica no interior do ISEB” e a terceira ao “movimento político pelas Reformas de Base”. Isso deixa entrever uma mudança não apenas no posicionamento político-ideológico do instituto, mas também em sua orientação, haja vista as mudanças conjunturais então processadas. (SILVA: 2013, p.78)

Toledo salienta que a missão do ISEB passou a ser a formulação de uma ideologia oficial do desenvolvimento econômico. O autor observa que embora os intelectuais do Instituto estivessem em ação em prol da construção desse conjunto ideológico de traços nacionalistas, modernizante, e desenvolvimentista, o discurso e auto percepção pretensamente objetivista dos

isebianos não os permitia que fosse esse conjunto de ideias a par com um projeto de futuro denominado, ele próprio, como ideologia.

Produção científica e pesquisa teórica, sim – desde que estivessem subordinadas ao projeto do desenvolvimento nacional; contudo, não se permitirá em momento algum que se nomeie, nas formulações oficiais, o vocábulo *ideologia*, certamente em virtude de algumas de suas significações interpretadas como ‘inconvenientes’. Não se poderia admitir que o Estado – “representante da nação”, “conciliador das disputas e das tensões sociais”, “mantenedor da ordem e da harmonia social”, “promotor do bem coletivo” – *promova* ideologias. Para o pensamento oficial, as ideologias, quaisquer que sejam seus matizes, carregam consigo estigmas e marcas detestáveis – parcialidade, desarmonia, luta social. (TOLEDO: 1997, p.43) [destaques do autor]

Contudo, o autor salienta que, por trás da verbalização da neutralidade e objetividade das atividades e reflexões do ISEB, a situação genuinamente era de um Estado pretensamente imparcial, no entanto forjando uma ideologia. Dessa forma, o autor (*idem*) afirma que a retórica veemente da imparcialidade ideológica oficial se baseou desde o início no postulado da defesa do interesse nacional – desejo, ao mesmo tempo que necessidade, comum a toda a sociedade.

Em relação a constituição de seus quadros, Silva (2013, p.76) pontua que o nascimento do IBESP, futuro ISEB, ocorrera a partir de uma cisão do antigo Grupo de Itatiaia. Formado por paulistas e fluminenses, o grupo cindiu frente a um conflito irresoluto de interesses: enquanto os paulistas objetivavam pela preferência aos debates de alçada filosófica, o grupo do Rio intercedeu contundentemente pela ênfase na discussão de problemas brasileiros, particularmente relativo a questão do atraso e da desigualdade social.

Assim é que o Instituto nasce praticamente inteiro originário do grupo carioca, à exceção de Roland Corbisier. (*idem, ibidem*) Lovatto (2010) pontua que o grupo inicial consistia de um conjunto bastante heterogêneo, embora convergente a uma ideologia nacionalista e desenvolvimentista.

O grupo de intelectuais que compunha o Iseb — Instituto Superior de Estudos Brasileiros, não tinha posições homogêneas sobre o desenvolvimentismo, embora tivesse um projeto político comum, isto é, a formulação da “ideologia do desenvolvimento” e, a partir daí, a tentativa de intervenção prática na realidade. Na verdade, o Iseb foi um

instituto em que vários “nacionalismos” foram produzidos, com pontos em comum, mas marcado por uma dada heterogeneidade, dentro da qual se destaca o papel de Hélio Jaguaribe. (LOVATTO: 2010, p.59)

Não apenas as posições político-ideológicas eram algo heterogêneas, e às vezes até conflitantes, mas como também é um grupo de formação heterogênea. Essa característica veio a colaborar positivamente com a produção intelectual do ISEB, marcado pelo debate interdisciplinar.

O Iseb possuía vários departamentos e, apesar de sua subordinação direta ao Ministério da Educação e Cultura, foi concebido como um instituto que gozasse de autonomia administrativa. Além disso, segundo seu “Regulamento Geral”, a atuação dos intelectuais ali presentes contava com liberdade de pesquisa, de opinião e de cátedra. O departamento de Política ficou sob a incumbência de Hélio Jaguaribe. Cândido Mendes ficou responsável pelo departamento de História; Álvaro Vieira Pinto, de Filosofia; Evaldo Correa Lima, de Economia; Guerreiro Ramos, de Sociologia. (LOVATTO: 2010, p.61)

Em termos de reflexão teórica, o problema básico que os isebianos enfrentarão será a explicação das causas do atraso e do subdesenvolvimento; assim como a elaboração de propostas ou estratégias para a superação dessa condição. Compreender as particularidades de formação social e cultural na sociedade brasileira foi uma via bastante percorrida no esforço de compreensão e resolução dos problemas que impediam o desenvolvimento. A missão que o ISEB enuncia na persecução de um desenvolvimento econômico nacionalista pode-se resumir nessa passagem de Roland Corbisier, em *Formação e Problemas de Cultura Brasileira*:

Não nos parece ser outra a missão das novas gerações brasileiras. Descobrir o país, tomar consciência de sua realidade, de seus problemas, e forjar a ideologia capaz de configurar o seu futuro, promovendo o seu desenvolvimento e a sua emancipação. Não temos outras coisas a fazer, senão inventar o nosso destino, construindo uma cultura que seja a expressão, a forma adequada do novo Brasil que devemos criar. (CORBISIER: 1960, p.50)

Aqui já existem duas características fundamentais do pensamento isebrino sobre o desenvolvimento e a questão nacional. Primeiramente, a

questão da dependência econômica como reflexo de uma ausência de conteúdo nacional. De acordo com o pensamento isebiano esse problema decorreria de persistente legado colonial que impede ou dificulta a formação de uma cultura autenticamente brasileira. Isso cria uma situação de cultura reflexa, análoga ao problema da economia reflexa, referenciada e produzida no exterior, e é transplantada para a realidade brasileira em completo desacordo com nossa formação histórica e social.

Assim, o pensamento isebiano possui uma importante convergência entre os intelectuais que o compõe: forjar uma cultura nacional, assim como seu próprio caminho para o desenvolvimento econômico e social. É necessário levar em conta que o pensamento produzido no ISEB possuiu fortes divergências internas, que não serão esgotadas aqui, todavia deve-se lembrar que tratou-se de *locus* intelectual heterogêneo, diverso, e por vezes conflituoso. A passagem a seguir de Roland Corbisier é ilustrativa em relação a essa questão.

Fruto de uma 'situação colonial' [...] o homem brasileiro não foi configurado por uma história e cultura próprias, mas por uma história e cultura estranhas. Paradoxalmente [...] o que havia de próprio no brasileiro era o 'alheio', o seu conteúdo era o estranho, a sua interioridade estava ocupada pelo exterior. (CORBISIER: 1960, p.66)

Outra preocupação no pensamento isebiano, casada com a questão nacional e a necessidade de superação do atraso, consiste nos dilemas relativos à modernização da economia e sociedade brasileiras. Produto de um processo problemático de modernização e formação nacional, a industrialização entra em marcha no Brasil, numa situação em que um projeto nacional – assim como o desenho e configuração de uma independência cultural – se impõe.

Já não teria sentido, portanto, [...] dizer que o Brasil é um país essencialmente agrícola. Esse juízo não mais se ajusta à nossa realidade, porque o Brasil está deixando de ser um país agrícola e tornando um país industrial, à medida mesma que, empenhado em sua emancipação econômica e cultural, adota e procura realizar o projeto de industrialização como o único capaz de promover essa emancipação. (CORBISIER: 1960, pp.57-58)

Ao que toca a questão nacional, Corbisier (1960, p.66) sugere que a nação pode consistir da soma entre território, língua e psicologia comuns à população, e base econômica. Assim, a dependência econômica é face de uma situação colonial, que mostra sua razão de ser a partir do exterior, que determina a natureza dessas relações econômicas. Para Corbisier, a situação de dependência cultural impede ou dificulta a autoafirmação do país enquanto nação. Assim, Corbisier expressa sua ideia de dependência cultural:

No plano cultural importamos ideias prontas e acabadas, que não conseguimos transformar e assimilar simplesmente porque nos falta o órgão que permitiria essa transformação, o instrumento que, no plano do espírito, seria o correlato e o equivalente da indústria [...] Somos o invólucro vazio de um conteúdo que não é nosso porque é alheio. Enquanto colônia não temos forma própria porque não temos destino. (CORBISIER: 1960, p.70)

O mesmo esquema relativo à cultura colonial, complexo de inferioridade, vazio ideológico e cultura reflexa encontra-se também em *Brasília e o Desenvolvimento Nacional* (CORBISIER: 1960, pp.22-29). Também nessa obra aparece um elemento importante no pensamento isebiano, que é a defesa por uma transformação político-institucional que garanta tal transição entre tradição e modernidade. Ora, tal transição é necessária para o êxito do desenvolvimento econômico e social, e assim a transformação institucional do Estado importa nesse processo, inclusive na própria construção da nação.

Contemporânea do capitalismo, a nação é uma categoria histórica, que só pode surgir e configurar-se quando os interesses das classes que dominam o processo econômico, e as exigências do avanço tecnológico, impõem a sua criação. A estrutura político-administrativa tradicional, expressiva dos interesses até então dominantes, do feudalismo, do colonialismo, e do subdesenvolvimento, torna-se anacrônica e incapaz de promover e garantir os interesses das novas classes em ascensão. (CORBISIER: 1960, p.42)

Nesse sentido é que Corbisier (1960, pp.43-44) elogia a interiorização da capital do Brasil. Aponta que tal interiorização é caudatária da integração e unificação nacionais, o que afasta a capital do litoral, pólo interno da dualidade econômica e cultural.

Cândido Mendes de Almeida, em *Nacionalismo e Desenvolvimento*, defende o princípio de radicalidade no processo de desenvolvimento. Para a radicalidade ele opõe a ideologia da “União Nacional”, união essa cuja alegação defende a “formação de governos altos, apartidários, capazes de alugar no seu seio gregos e troianos” (ALMEIDA: 1963, p.133). A radicalidade consistiria, portanto, na denúncia e no combate ao imobilismo, suas ideias e ideologias, assim como na rejeição a soluções de compromisso, conciliatórias, e aparentemente indolores. Está por trás desse entendimento de transição radical ao desenvolvimento nacionalista uma perspectiva de que tal processo não se esgota em termos lineares, ou mesmo funcionalistas, mas sim consiste de um entendimento dialético da matéria.

Em seguida, Candido Mendes discorre sobre o nacionalismo enquanto projeto e enquanto processo. Sobre a dimensão projetiva:

o que caracteriza essencialmente a categoria do projeto é o fato de assegurar a *vigência* de um determinado ideal que postule o grupo, definindo as inter-relações necessárias condutas requeridas para esse fim, fixando os seus prazos, assegurando a sua compatibilidade. Reduziu-se, em última análise, ao esquema formal de prioridades e escalas em que se envolve a empresa emancipatória. Nesta mesma medida compreende-se a exigência essencial de continuidades do processo para assegurar a eficácia histórica da opção nacional. A preservação desde imperativo, pode levar a momentos em que o desenrolar do desenvolvimento se pautar por mera conduta tática, orientada por intuição de sobrevivência da comunidade, e deixando de lado a fidelidade à ortodoxia programática. (ALMEIDA: p.135)

Dois corolários imediatos resultam desses constitutivos essenciais do projeto nacionalista: o de garantir a vigência de um destino nacional como opção, e o de ser essa tarefa uma operação datada, com um naipe de iniciativas a ser jogado numa cadência infranquível contra a <<força das coisas>>. (ALMEIDA: 1963, p.136)

Em termos de processo do desenvolvimento, a ideia-força em Candido Mendes de Almeida será a ideia de integrismo. Candido Mendes chama de integrismo a concepção da realidade subtraída “a dialética entre as estruturas e o processo social” (ALMEIDA: 1963, p. 146). Tal dialética orbita também a dualidade nacionalismo-cosmopolitismo. Essa realidade é dialética e enquanto

tal deve-se encontrar a síntese dentro da contradição. Para o autor é isso muito diferente de encontrar um mero “meio termo”.

Outra das formas clássicas de integrismo, reside na procura obsessiva da posição de <<centro >>, como referência adequada para a situação das forças políticas, e posição <<ideal>> para emitirem-se juízos de valor sobre os antagonismos e crises do desenvolvimento. Esquece-se aí, mais uma vez, que, diante de um processo histórico-social, que é transicional, a equidistância entre extremos não é critério de verdade, mas tão só, de simples marginalização a uma realidade, essencialmente dialética. (ALMEIDA: 1963, p.147)

A superação do atraso, fato que está na intersecção na transição entre tradição e modernidade, possui caráter, além do econômico, cultural. Superada essa etapa, o passo decisivo ao desenvolvimento – a internalização dos centros de decisão – é o estágio que se impõe.

[...] o desenvolvimento vai caracterizar-se – em revido ao regime colonial – como um esforço de implantação dos setores secundários ou de transformação, tradicionalmente localizados no além-mar, como luta pela capitalização e fixação no país da renda anteriormente atraída pelos focos metropolitanos; como um empenho pela criação de um verdadeiro espaço econômico nas regiões subdesenvolvidas, mediante a dinamização do mecanismo de circulação de riquezas atrofiado na colônia. (*idem, ibidem*)

Candido Mendes defendia uma ação econômica direta contra a ordem social colonial vigente. É importante observar que quando o autor fala em situação colonial não está se referindo necessariamente à condição política de independência ou anexação. Antes, como persistência de um referencial cosmopolitista tanto no âmbito econômico quanto cultural e mesmo científico.

Compreendida a intervenção estatal defendida por Candido Mendes, é necessário observar que o autor defende tal intervenção em três frentes. Uma primeira, no incentivo à poupança, cujo desdobramento imediato seria o combate ao chamado ‘efeito demonstração’, assim como a ampliação da capacidade de investimento público. Numa segunda frente, defendia a melhoria na relação capital-produto, com vistas à eliminação de pontos de estrangulamento no complexo produtor. Numa terceira frente, defendia a racionalização da atividade econômica, com a finalidade de procurar o ponto

ótimo de investimento e a dinamizar os recursos então ociosos. (ALMEIDA: 1963, pp.166-167)

Candido Mendes apontava a nacionalização do comércio exterior como chave para se atingir aquelas três frentes. O autor entendia por nacionalização do comércio exterior a “transferência para o poder público, da capacidade de negociar com os mercados compradores os seus produtos básicos de exportação” (ALMEIDA: 1963, p.167). Mas aqui aparece um ponto de divergência dentro do pensamento isebiano, ou pelo menos uma descontinuidade. Enquanto que Jaguaribe julga o nacionalismo brasileiro demasiado moderado e frágil, Cândido Mendes ameniza o tom nacionalista e argumenta que a direção da política do estado não se torne radical em seu nacionalismo.

O autor defende, pelo contrário, uma posição intermediária do estado entre nacionalismo e cosmopolitismo. Argumenta, nesse sentido, que nem a participação do capital internacional, e nem medidas que o hostilizem, garantem sucesso no programa do desenvolvimento. No primeiro exemplo, cita Mossadegh, no Irã, como caso fracassado de nacionalismo frente ao poder de uma companhia internacional, a Anglo-Iranian:

A adoção de medidas drásticas por Mossadegh, no setor petrolífero do Irã, só serviu para demonstrar a extraordinária flexibilidade da estrutura da Anglo-Iranian, Intensificando os seus aproveitamentos em outras concessões, conseguiu a empresa, em pouco tempo, colocar à margem do comércio internacional a produção iraniana, até então considerada essencial para o suprimento europeu. (ALMEIDA: 1963, pp.173-174)

Na outra ponta, o caso boliviano para Candido Mendes também não mostra que a abertura ao capital estrangeiro seja uma alternativa. Não mostrando exatamente uma saída exequível, o autor se limita a considerar que cada país deverá observar uma saída própria aos seus próprios problemas colocados pelas atividades do setor de petróleo.

De outro lado, a exploração privada do petróleo boliviano, embora cercada de todos os privilégios, não importou em qualquer vantagem para a economia nacional. Nesta área, estaria vinculada a uma política de considerar aquelas jazidas como reservas poupáveis para utilização futura,

dentro da estratégia global de expansão da grande unidade petrolífera. (ALMEIDA: 1963, p.174)

Helio Jaguaribe de Mattos pode-se dizer é o mais enfático entre os intelectuais isebianos no tocante ao nacionalismo econômico. Defende a ampliação dos monopólios, e – assim como Roland Corbisier – a estatização do comércio exterior. Na passagem abaixo, constante do livro *O Nacionalismo na Atualidade Brasileira*, originalmente publicado em 1958, Jaguaribe direciona a crítica contra o que entende como o estágio de incoerência e baixa elaboração intelectual do nacionalismo no Brasil.

O nacionalismo é contra a exploração do petróleo e dos minerais atômicos por grupos estrangeiros e se manifesta, predominantemente, favorável ao monopólio estatal daqueles recursos naturais. Essa mesma radicalidade, todavia, não se apresenta em relação a outras matérias primas ou atividades. E, o que é mais paradoxal, não conduz a uma política exterior correspondente. (JAGUARIBE: 2013, pp.18-19)

Apesar de sua convicção mais forte em relação aos seus pares no ISEB, Jaguaribe foi duro crítico do nacionalismo na forma praticada pela política governamental, ao qual apontou contradições de relevo. Num quadro das contradições econômicas, Jaguaribe argumenta que estratégias de poupança induzida são incoerentes uma vez que na situação de subdesenvolvimento o consumo já é bastante reprimido. (*idem*, pp.52-53) Em termos de contradições sociais, o autor destaca que o nacionalismo ao passo em que defende a expansão do tamanho e das funções do Estado mantém o mesmo Estado cartorial.

No plano social, a principal contradição que vicia o nacionalismo brasileiro, tal como é praticado e nas condições reais de nosso país, é a que poderia se designar, de modo geral, como resultado da desproporção entre os benefícios auferidos ou desejados e a participação de cada qual na criação ou preservação de valores sociais. [...] Caracteriza-se o Estado Cartorial por ser o instrumento de manutenção de uma estrutura econômico-social fundada numa economia primária de exportação e nos privilégios de classe a ela correlatos. Sua nota distintiva reside no fato de que o serviço público, em lugar de consistir no atendimento das necessidades coletivas, é um mecanismo de manipulação das clientelas eleitorais destinado a perpetuar os privilégios da classe dominante, proporcionando, sem a contrapartida da prestação de serviços efetivos e

socialmente necessários, empregos e favores à clientela dos grupos dirigentes. (*idem*, pp.54-55)

Jaguaribe também aponta uma contradição cultural. Nesse ponto, é uma convergência com o restante do pensamento isebiano, que valoriza teoricamente e sociologicamente o fator cultural e a percepção que a sociedade tem de si mesma e enquanto parte constitutiva da nação. Jaguaribe argumenta que há uma contradição entre a mentalidade nacional e nativista, em relação com as formas de entendimento e categorias ‘importadas’ da cultura ocidental – cuja aplicação torna-se problemática na realidade nacional. Assim, o problema produzido por essa contradição consiste na incapacidade de entender a própria situação de forma original, o que também não permite a formação de ideias que produzam uma solução correspondente à condição de subdesenvolvimento. (*idem*, pp.55-56)

Jaguaribe defendeu a tese do ‘nacionalismo de fins’: o nacionalismo deveria ser um meio a se atingir uma finalidade, notadamente, o desenvolvimento econômico. (TOLEDO: 1997, p.148; DA SILVA: 2013, p.122) Nesse ponto, Caio N. Toledo cita uma passagem de *Nacionalismo na Atualidade Brasileira* a qual figura explicação inequívoca da ideia que o autor compreendia como ‘nacionalismo de fins’:

Em tese, a política nacionalista do petróleo poderia ser realizada pela Standard, ou qualquer outra empresa, desde que, concretamente, na situação presente do país, essa fosse a forma mais eficaz de explorar o petróleo brasileiro e proporcionar à economia nacional o pleno uso e controle de tal matéria-prima.(JAGUARIBE: 2013, p.70; citado em Toledo, *idem*)

Essa concepção “instrumental” por assim dizer do nacionalismo corrobora com outra tese polêmica de Helio Jaguaribe, ao que conste tal concepção é a que lhe dá fina coerência. Embora defensor declarado do monopólio de estado sobre o petróleo, Jaguaribe não se opôs a entrada de capital estrangeiro na atividade; seria permitida, desde que sob controle, e a serviço do interesse nacional. A esse aspecto, é bastante clara a síntese realizada por Silva, e abaixo transcrita:

Conforme o autor, o que torna uma política nacionalista não é “o fato de serem nacionais os agentes ou recursos

empregados”, mas por representar a forma capaz de nos “assegurar a mais eficiente exploração” e produção de determinado bem, estar integrado com os problemas globais da nacionalidade e, por fim, ser capaz de transformar nossas estruturas tradicionais em sentido à compreensão de sua natureza. (SILVA: 2013, p.122)

Em termos de divisão da obra, com a finalidade de apreender seu processo de elaboração intelectual, assim como investigar as particularidades de cada etapa, as autoras usam classificações aproximadas, embora não idênticas. Lovatto (*op.cit*) divide a obra no autor entre fase isebiana e pós-isebiana. Silva (*idem*) preocupada com o que denominou “o primeiro momento” de Hélio Jaguaribe, estabelece três fases do pensamento do autor no bojo desse momento.

Primeiramente, a fase “filosófica” aonde Jaguaribe forma robusto *background* intelectual, reflexivo e crítico. A autora (SILVA: 2013, p.101) elenca três publicações de Jaguaribe que abrem essa etapa: o artigo “O que é Filosofia?”, em 1951; resenha do livro “Origem e Meta Histórica”, de Karl Jaspers, 1952; e o artigo “A Crise na Universidade”, em 1954. Esses três artigos foram publicados na Revista Brasileira de Filosofia. A autora pontua ainda, a partir de depoimento do próprio Jaguaribe, a formação filosófica do autor, que cobre dos clássicos marxistas, passando pela Teoria Crítica (é mencionado o nome de Max Horkheimer entre os colaboradores de sua formação), chegando no culturalismo e historicismo alemão – Cassirer, Wildelband, M.Weber, e Dilthey. Também Ortega y Gasset é apresentado como influência intelectual a Hélio Jaguaribe. (*idem*, p.102)

A segunda fase, caracterizada agora com o debate econômico, é aberta em 1956, com o texto *Para uma política nacional de desenvolvimento*. Outros dois textos são de relevância nessa fase: *O problema do desenvolvimento econômico e a burguesia nacional* (1956), e *Condições institucionais ao desenvolvimento* (1958). A autora registra que o econômico é para onde convergem as atenções de Jaguaribe nesse momento, embora os textos estejam a versar sobre questões sobretudo de ordem social e política. Também a autora salienta a preferência de Jaguaribe pela heterodoxia econômica, e a

predominância pela temática do desenvolvimento econômico. (SILVA: 2013, pp.116-118)

A terceira fase na obra de Jaguaribe focalizará o debate político, e a sua ideia de neobismarckismo terá importância central. A produção de relevo nessa fase é *Desenvolvimento Econômico e Desenvolvimento Político*, livro publicado pela primeira vez em 1962, mesmo ano em que o autor se desliga do ISEB (LOVATTO: 2010, p.66). Jaguaribe defende nesse momento o uso da programação econômica como uma ‘técnica’ a se atingir o desenvolvimento. (SILVA: 2013, p.123) Aqui é perceptível a influência de Manheim: o entendimento de Jaguaribe sobre programação econômica nessa fase de sua obra é um eco da ideia de ‘técnica social’ presente na obra do sociólogo alemão.

Essa definição por Manheim, ao mesmo tempo que é uma proposta, já que é uma resposta ao campo liberal alemão na década de 1940, atribui à *técnica social* uma função instrumental a favor do desenvolvimento e da democracia política. Historicamente construída, o desenvolvimento da *técnica* decorreu da própria necessidade de organização da cooperação humana na vida social e no mundo do trabalho. A *técnica* é definida então através dos diferentes estágios de evolução de uma articulação entre as pessoas, desta com as instituições, e, finalmente, entre as instituições, no fito tanto do controle da natureza pela sociedade, quanto pelo desenvolvimento das condições de existência humana – o que também implica o desenvolvimento econômico. A *planificação* seria o estágio mais avançado da *técnica*, e, dado seu caráter instrumental, coloca-se a serviço da afirmação do regime democrático, não podendo ser identificada imediatamente com o totalitarismo. (MANHEIM: 1962, pp.254, 387)

Em conexão com Manheim, Jaguaribe enuncia sua aceção sobre programação econômica sob evidente influência da ideia manheimiana de *técnica social*:

Entende-se por programação econômica, no sentido amplo do termo, a técnica de provocar a ocorrência de determinado resultado mediante uma intervenção deliberada no processo econômico, fundada no conceito racional deste e orientada de conformidade com um plano. Em sentido

mais restrito entende-se por programação econômica uma política econômica, em geral do Estado, que vise a obter determinados resultados através da aplicação de planos apropriados¹³⁵.

Diferentemente de Manheim, que era bastante resoluto na acepção de que a ‘técnica social’ está a serviço do regime democrático, Jaguaribe progressivamente atribuirá ao papel da programação econômica preponderância sobre idéias e preferências políticas. Antes de seguir, é importante salientar que apesar da técnica se sobrepôr em importância no pensamento do autor nesse momento, para Jaguaribe a questão do desenvolvimento não deixa de ser política; ela é, mas desde um âmbito externo. Para Jaguaribe a questão do desenvolvimento é política uma vez que a crise social sofrida pelos países subdesenvolvidos tem conexão direta com o estado de bem-estar social dos países ricos, sendo que este é sustentado a partir do permanente endividamento dos países da periferia capitalista; que ou precisa se endividar em moeda estrangeira, ou padece na dependência do investimento externo. (SILVA: 2013, p.126)

Ao atribuir ao fator externo a causa do atraso no plano interno, Jaguaribe nomeia o problema a se enfrentar como político. Esse enfrentamento só poderá ser conseguido com o êxito do desenvolvimento, o qual contará com o nacionalismo e a programação econômica como instrumentos à sua consecução. Além da concepção objetivista de entendimento do problema e proposta à sua resolução, também não se observa nesse conjunto algum papel para o regime democrático, cuja importância cada vez mais passa a tomar um lugar secundário no pensamento do autor, especialmente na terceira fase da obra. Lovatto (*idem*) salienta que esse pendor autoritário no pensamento de Helio Jaguaribe é numa larga medida tributário do momento político tenso da Guerra Fria, somada ao receito do próprio autor em face de uma eventual escalada de um regime socialista ou da temida “república sindical”.

O bismarckismo (...) é o modelo político que permite ao chefe do governo o exercício de uma arbitragem entre as

135 Hélio Jaguaribe, *Desenvolvimento Econômico e Desenvolvimento Político*, 1962, citado em Silva (2013, p.124)

diversas camadas sociais, baseada numa contabilidade nacional objetiva, que assegure a maior capacidade possível de investimento tolerável pela comunidade, regulando a participação de cada camada de acordo com sua capacidade política de reivindicação e assegurando aos empresários nacionais a liderança na promoção de desenvolvimento da (...) nação, de acordo com o programa traçado pelo Estado. O capitalismo de Estado é o modelo político que consiste em superar a crise social pela transferência dos empreendimentos privados para o Estado, da iniciativa e do controle, e pelo nivelamento acentuado da capacidade de consumo de todos os grupos sociais e indivíduos. (...) Finalmente o socialismo desenvolvimentista (...) corresponde a uma forma mais radical de capitalismo de Estado, que socializa os meios de produção e suprime a economia de mercado¹³⁶.

Munido da certeza neobismarckiana, Jaguaribe apóia o Golpe Civil-Militar de 1964, adstrito à certeza de que um regime autoritário provisório poderia dar condições para a organização e implementação do Capitalismo de Estado defendido pelo autor. Lovatto (2010, p.75) registra a frustração de Hélio Jaguaribe em relação ao governo ditatorial pós-1964, uma vez que ao invés da burguesia ter assumido o poder, como definido no seu entendimento de Capitalismo de Estado, quem o assumiu foi na interpretação do autor um estamento militar.

Este desalento melancólico advindo da perspectiva de Jaguaribe frente a ascensão do regime militar, da forma como se procedeu, é bem sintetizada por Caio N. Toledo:

A partir de 1964, o nacional-desenvolvimento foi repudiado pelo modelo econômico imposto pela ditadura militar. Para Jaguaribe, não foi equívoco do ISEB a criação e difusão dessa ideologia. Simplesmente, a burguesia nacional brasileira não esteve à altura de seu papel e responsabilidade históricos. Pior não só para ela; pior para toda a sociedade brasileira, concluía o sociólogo, nesta avaliação de fins dos anos 1970. (TOLEDO: 1997, p.11)

O golpe de 1964 também significou o fim da trajetória do ISEB. Em face do apoio do Instituto às reformas de base, e outras políticas consideradas “de

136 Hélio Jaguaribe, *Desenvolvimento Econômico e Desenvolvimento Político*, citado em Silva (2013, p.127).

esquerda”, o ISEB é fechado logo nos primeiros dias de Abril de 1964, e com ela uma força importante a serviço do nacionalismo econômico. (TOLEDO: 1997, pp.199-201)

5.2.4. Nacionalismo e Petróleo em Hélio Jaguaribe.

No livro *O Nacionalismo na Atualidade Brasileira*, Hélio Jaguaribe apresenta a defesa por um regime de monopólio estatal do petróleo. O modelo proposto por Jaguaribe, no entanto, rejeita o exclusivo estatal e advoga pela participação do capital estrangeiro “reduzido à sua função complementar” (JAGUARIBE: 2013, p. 204), e ainda uma participação privada minoritária – reservada a preferência ao capital nacional. Destaca ainda enquanto condição para o firme equilíbrio desse modelo “o fortalecimento do CNP como órgão planejador, controlador, e coordenador” (*idem, ibidem*).

O autor fundamenta sua argumentação confrontando em tabela comparativa as teses anti e pró Petrobrás, considerando as linhas: capital nacional *versus* estrangeiro, monopólio e monopólio estatal.

A primeira tese pró-Petrobrás é a tese do capital nacional. O autor argumenta que não seria, naquele momento, interessante para as multinacionais a exploração do petróleo brasileiro. Além do crescimento das reservas provadas no mundo na década de 1960 (de acordo com o autor, na casa dos 16% ao ano, ao passo que o consumo estaria crescendo apenas a 5% ao ano), estariam em melhores condições, do ponto de vista das companhias, a exploração no Oriente Médio, aonde as reservas são de dimensões muito superiores¹³⁷ (*idem*, pp.143-144).

Em face do módico interesse das grandes companhias em investimentos petrolíferos no Brasil, a tese nacionalista conclui pela necessidade de o capital nacional tomar a si a tarefa, de sorte a lograr-se o rápido atendimento das necessidades do nosso consumo. É certo que a conclusão acima não implica a proibição de o capital estrangeiro

137 Entretanto, a tese assim esboçada por Jaguaribe é bastante contestada pelos fatos. Bercovici (2011, pp.130-131) registra duas visitas de representantes da Standard Oil no Brasil, em 1940 e 1942, sendo a segunda feita pelo próprio Nelson Rockefeller, no intuito de obter autorização para pesquisa e lavra petrolífera no Brasil. A própria disputa em torno do Estatuto do Petróleo, e posteriormente o próprio nascimento da Petrobrás, já longamente examinado no Capítulo 1, são acontecimentos que depõem contra a alegação de desinteresse estrangeiro nessa atividade.

também participar do empreendimento. Como adiante se verá, esse passou a ser um dos principais argumentos da tese cosmopolita. (JAGUARIBE: 2013, p.146)

A segunda tese elencada pelo autor como pró-Petrobrás é a tese do monopólio. De acordo com essa tese, o monopólio poderia ser mais eficaz na pesquisa e na lavra. Diferentemente de outros ramos da economia, o setor petróleo tem a especificidade de lidar com um bem escasso e finito: uma única empresa teria os riscos de exploração dirimidos (quanto maior a área disponível para a Companhia, menor o seria o risco) e maior capacidade de aquisição de bens de equipamento requeridos para a atividade. (*Idemp.*147)

O outro argumento a favor da tese do monopólio seria a de que tal regime atribuiria ao setor máxima rentabilidade. Aqui o autor afirma que ao “monopólio horizontal” (isto é, apenas em uma das fases do processo produtivo, no caso o *upstream*) deve-se estender o “monopólio vertical” (ou seja, englobando agora as fases *midstream* e *downstream* à empresa única). Jaguaribe coloca que os dois argumentos são complementares na medida em que: a empresa monopolista, da mesma forma em que diminui os riscos na pesquisa e lavra das jazidas, também nesse regime terá os riscos de refino, distribuição, e comercialização (seja da exportação ou importação do óleo cru ou dos derivados), mantendo a atividade integrada. Dessa forma também pode-se compensar eventual risco na exploração (é comum durante essa fase se abrir poços secos) com a eliminação de riscos nas outras fases. (*idem*, p.148)

A terceira tese pró-Petrobrás é a tese do monopólio estatal. Para Jaguaribe, a tese do monopólio estatal é decorrência das duas anteriores. O autor considerará no texto a possibilidade privada de exercício desse monopólio, como por exemplo a partir de subsidiárias.

A tese do monopólio estatal é uma decorrência das outras teses, anteriormente enunciadas. Se ao capital nacional cabe a maior responsabilidade na pesquisa e lavra do petróleo e, para esse efeito, se lhe deve conferir os monopólios horizontal e vertical das atividades petrolíferas, segue-se que o regime desses monopólios deve ser estatal. Fundamenta-se tal necessidade em dois principais motivos: o fato de que o Estado detém a maior capacidade de investimento, ao menos nos países subdesenvolvidos, e o de que somente um monopólio de Estado atende às

conveniências sociais e estratégicas, que decorrem ou da natureza mesma da economia do petróleo ou das condições peculiares ao regime de monopólio. (JAGUARIBE: 2013, p.149)

Outra consideração importante que aparece nas ponderações de Jaguaribe é sobre eventual inconveniente da Petrobrás enquanto empresa pública: o engessamento, o burocratismo, o cartorialismo, e a ineficiência, que são fatores cuja possibilidade de aparecimento decorrem da ausência de concorrência. O que há de rico no pensamento de Jaguaribe é o enfrentamento sério e maduro a essas questões, na tentativa de compreendê-las por dentro e de maneira sistemática, todavia mantendo-se fiel na persecução por uma via nacionalista de resolução desses problemas.

Tais ponderações aparecem nas teses contra a Petrobrás enumeradas por Jaguaribe. São três as teses contra a Petrobrás pontuadas pelo autor: I) necessidade da participação de capitais e técnica estrangeiros; II) em regime de livre concorrência; III) na forma de empreendimentos privados. Em relação a primeira tese (I) Jaguaribe destaca o argumento de que o capital internacional conta com vantagens competitivas (como avanço tecnológico, aporte de equipamentos, condições de investimento) muito superiores aos nacionais, de modo que se alega pela permissão da entrada e primazia desse capital, pretensamente, a bem do país. (*idem*, p.153)

A segunda tese (II), a da livre concorrência, se complementaria a tese anterior. De acordo com esse argumento, não apenas para o consumidor se colocaria a vantagem do preço ótimo como também levaria a própria otimização da eficiência das empresas do setor. (*idem*, p.155) Decorrente da tese anterior, na terceira tese (III) o autor sublinha a hipótese de o Estado criar várias subsidiárias, mas ainda assim o fato de tratar-se do envolvimento estatal algo por si só danoso. Destaca que a empresa privada, por ser a concretização de um único e concreto interesse, é a melhor organização para gerir a atividade econômica do bem mineral; diferentemente do Estado, convergência política e precária de interesses muito diversos dentro da sociedade. Soma-se a essa ordem de coisas a permanência de um Estado cartorial também prejudicaria a

capacidade do setor público em empreender essa atividade; o mesmo porquê o qual justifica a concorrência também justifica a iniciativa privada. (*idem*, p.156)

No entanto, Jaguaribe no capítulo seguinte (Capítulo 10) de *O Nacionalismo na Atualidade Brasileira*, que é o capítulo que antecede a confrontação das teses, apresenta uma defesa da Petrobrás, em face de seu desempenho e eficiência. Usando dados contábeis da empresa, a partir dos resultados do quinquênio 1957-1961, com base nas metas do programa da empresa para 1957-1961, Jaguaribe argumenta que ela é financeiramente sustentável e que vem apresentando desempenho satisfatório.

Em termos puramente quantitativos, observa-se que a Petrobras só cumpriu cerca de 2/3 do aumento de óleo cru programado e atingiu, praticamente, a meta com relação ao refino. Deve-se levar em conta, no entanto, que os aumentos programados eram válidos para um quinquênio, e que a média anual do incremento previsto tinha sentido apenas estatístico, uma vez que, particularmente no setor da produção de óleo cru, o aumento da produção não se poderia verificar em parcelas iguais, em cada um dos anos do período, mas sim em termos crescentes, à medida que frutificassem os investimentos em pesquisas e em lavra. Assim sendo, parece perfeitamente razoável o resultado obtido, nos dois primeiros anos, na produção de óleo cru, se levarmos em conta o programa de pesquisa abaixo indicado, cujos resultados se farão sentir nos anos seguintes:

Investimentos em pesquisa realizados até 31.12.56 US\$ 95 milhões

Reservas recuperáveis localizadas 35 milhões de barris

Custo médio da descoberta de 1 barril de reserva US\$ 0,27

(*idem*, p.159)

Os dados da maneira como o autor os enumera produzem um dilema: considerando as teses igualmente válidas, então como se chegar ao meio termo de um regime de petróleo o melhor possível para o país? O ponto de partida para Jaguaribe para esse confronto será justamente a conciliação, de modo que a questão é recolocada: se uma política nacionalista é necessária para o país, e se são verdadeiras parte das críticas vidas do campo cosmopolitista, então seria factível introjetar no campo nacionalista o que há de

positivo à nação e ao desenvolvimento constante no cosmopolitismo? Se sim, quais conteúdos e como fazê-lo?

É certo que, dentro de uma ordenação racional de prioridades, esses setores não apresentam, todos, a mesma importância e urgência que se verifica no do petróleo. Em igual nível de prioridade, no entanto, situam-se, certamente, os setores de transporte e os relativos às demais formas de energia e à indústria de base. Por que, no entanto, somente no setor de petróleo se adota, com radical consistência, os argumentos da tese nacionalista?

Por que, nos demais – salvo no que se refere à energia atômica –, se procura dar ao Estado uma função supletiva e se admite a concorrência do capital estrangeiro com o nacional, não se entendendo que a maior responsabilidade que pesa sobre ele também o credencia ao monopólio? (JAGUARIBE: 2013, pp.186-187)

Essa resolução da questão traz um outro dilema: se a entrada de investimento estrangeiro pode colaborar positivamente com financiamento do desenvolvimento da economia em geral, e do setor de petróleo em particular, então tal saída não significaria uma abrir uma janela para a entrada de interesses que vem a reboque de tal investimento?

Nesse ponto Jaguaribe é preciso e pragmático. Argumenta que o desenvolvimento não é apenas aumento das taxas de investimento, renda e produção, mas sim de uma série de outros fatores tratados anteriormente, como expertise técnica, mentalidade capitalista, métodos, entre outros. E se o custo da transferência desses fatores – que são monetários mas não apenas – consistir em correr aquele risco, então esse custo deve ser pago. Jaguaribe também é bastante claro com a necessidade de trazer esses fatores para dentro da economia do país como forma de internalizar centros de decisão – argumento candente ao desenvolvimentismo do período.

O simples processo acumulativo do desenvolvimento não conduz, automaticamente, a esse fim último, porque a consecução de tal fim não é um fato puramente objetivo. Aquilo de que se trata é da assunção da própria liberdade, de criação da nação como centro de decisões próprias. A nação terá, portanto, de pagar o preço de sua liberdade. Esse preço é sempre o risco. (*idem*, p.188)

É necessário reconsiderar a política nacionalista uma vez que “avultam as necessidades de elevar a poupança nacional e de completar, com o

concurso do capital estrangeiro, nossa capacidade de investimento em outros setores.” (JAGUARIBE: 2013, p.189) Por último, é importante pontuar que o autor também defendeu o fortalecimento do CNP como órgão de definição da política de petróleo, cabendo à Petrobrás o foco no processo de produção. (*idem*,pp.193-194)

Capítulo 4

O regime de partilha entre Ideias e políticas

1. Ideias políticas e políticas públicas.

De acordo com Mannheim, ideias políticas vem se apresentando historicamente enquanto construções transcendentais extemporâneas ou para o passado – caso da ideologia – ou para o futuro – caso da utopia. A ideologia consistiria na persistência de ideias pertencentes a épocas passadas, e que persistem sendo ressignificadas, mas que não guardam relação forte com a realidade objetiva. Mannheim (1968, p.121) dá como exemplo o tabu da cobrança de juros pelo empréstimo de dinheiro. Com a ascensão da burguesia na baixa Idade Média, a prática da cobrança a juros ('usura') tornava-se comum nas cidades medievais, cobrança essa que era condenada pela Igreja cristã. A prática seguiu sendo difundida enquanto a condenação aos juros persistia, cada vez mais como ideia ideológica, até que sucumbiria.

Se a ideologia é um amálgama de ideias orientadas a conservar, as da utopia serão orientadas a alterar a realidade presente. Todavia, e assim como a ideologia, a utopia também é uma deformação da realidade: ela admite a existência de elementos ou ausentes ou ainda por existir. A utopia cria realidades, e como tal interpreta a realidade que se apresenta de maneira incongruente, e por vezes incoerente.

Esta incongruência é sempre evidente pelo fato de que este estado de espírito na experiência, no pensamento e na prática se oriente para objetos que não existem na situação real. Contudo, não devemos encarar como utópico todo estado de espírito que esteja em incongruência com a situação imediata e a transcenda (e, neste sentido, "afastado da realidade"). Iremos referir como utópicas somente aquelas orientações que, transcendendo a realidade, tendem, se se transformarem em conduta, a

abalar, seja parcial ou totalmente, a ordem de coisas que prevaleça no momento. (MANNHEIM: 1968, p.216)

O primeiro desdobramento da abordagem manheimniana é a de que um conhecimento livre tanto da ideologia quanto da utopia será aquele 'verdadeiro', isso é, o que acessar diretamente o mundo e a realidade sem deformar a sua imagem. Uma leitura de Mannheim permite perceber que para esse sociólogo do conhecimento libertar-se das forças utópicas e ideológicas é desejável, embora até então não houvesse horizonte para a realização de tal objetivo. Um segundo desdobramento dessa sociologia mostra que a própria busca por um conhecimento neutro e independente é tarefa hercúlea e de sucesso incerto, de modo que a deformação utópica/ideológica não é uma questão de absolutos, pois antes é uma questão de grau. Também mostra os obstáculos estruturais para tal persecução, seja em termos da própria capacidade cognoscitiva humana, seja por conta das noções incurtidas no nível da consciência e que decorrem da própria vida em sociedade.

A tentativa de escapar às deformações ideológicas e utópicas constitui, em última análise, a procura da realidade. Estas duas concepções fornece-nos uma base para um ceticismo firme, e podem ser utilizadas positivamente para evitar as armadilhas a que o nosso pensamento nos poderia levar. Especificamente, podem ser usadas para combater a tendência a separarmos, em nossa vida intelectual, o pensamento do mundo da realidade, a dissimular a realidade ou a exceder seus limites. O pensamento deveria conter nem mais nem menos do que a realidade em cujo meio opera. Assim como a verdadeira beleza de um estilo literário forte consiste em exprimir exatamente o que se pretende – em comunicar nem de mais, nem de menos – assim o elemento válido de nosso conhecimento se determina mais pela aproximação do que pelo afastamento da situação efetiva a ser compreendida. (MANNHEIM: 1968, p.124) [meus grifos]

Todavia, Mannheim sugere que essa forma de conhecimento perfeito é inalcançável. Seria necessária uma situação de completa ausência de novidade, ou de esgotamento de experiências vividas. Talvez não fosse mesmo desejável, uma vez que da falsificação e da geração de perspectiva dependem as formulações de alternativas para o futuro: o homem apenas é sujeito enquanto constrói a sua vida, presente, e forja o seu destino. Enquanto

projeta a sua sorte, o ser humano se realiza enquanto tal, e sem ela resume-se ao mero estado de 'coisa'.

[...] É possível, portanto, que no futuro, em um mundo em que nunca haja nada de novo, em que tudo esteja terminado, sendo cada momento uma repetição do passado, venha a existir uma condição em que o pensamento seja completamente despido de quaisquer elementos ideológicos e utópicos. Mas a completa eliminação de elementos transcendentais à realidade, em nosso mundo, nos levaria a uma 'constatação de fato' que significaria, em última análise, a decomposição da vontade humana. [...] A desaparecimento da utopia ocasiona um estado de coisas estático em que o próprio homem se transforma em coisa. Iríamos, então, nos defrontar com o maior paradoxo inimaginável, ou seja o do homem que, tendo alcançado o mais alto grau de domínio racional da existência, se vê deixado sem nenhum ideal, tornando-se um mero produto de impulsos. (*idem*, p.285) [meu grifo]

Sem prejuízo de análise, podemos colocar o período em questão, da formação do Estado nacional no Brasil, numa aproximação mannheimiana: o período foi marcado pela ação das utopias desenvolvimentistas. Por serem conjuntos de conhecimentos imperfeitos, caracterizaram-se por utopias; e também porque continham a vontade indisfarçada de alterar o quadro político, econômico e social brasileiro. No caso do petróleo, a utopia revela não apenas um conhecimento imperfeito, mas também deformado: a luta pelo petróleo brasileiro e sua nacionalização precederam de muito o encontro de grandes campos onde o recurso mineral pudesse ser recuperável em dimensões comerciais.

Em verdade, a primeira jazida explorada no Brasil, em Lobato, gerou ampla expectativa, embora não tivesse condições de uma exploração mais prolongada. Por outro lado, o Relatório Link de 1960, que por sua vez apontou reais possibilidades de exploração petrolífera na plataforma continental marítima, foi enormemente rejeitado num primeiro momento: a utopia petrolífera pregava pela existência do óleo em jazidas 'convencionais', ou seja, no território continental e em grandes proporções¹³⁸. De fato, o caso do petróleo mostra como as utopias, conquanto impulsionem a ação humana pela

138 No capítulo 1 consta uma descrição mais detalhada tanto da questão suscitada pelo Relatório Link quanto pelas disputas em torno de Lobato.

transformação do meio social e natural, estão sujeitas a obstáculos impostos pela realidade concreta.

O período em questão também será marcado pela presença da *ideologia* liberal, afinada com a tese da 'vocação agrária' e da defesa de políticas baseadas no conceito das vantagens comparativas ricardianas. Se a imagem do que as utopias desenvolvimentistas buscam está na autonomia nacional, na ruptura com a situação de dependência e economia reflexa, assim como a consecução do próprio desenvolvimento econômico, a imagem do que a ideologia liberal busca, possivelmente, é o período da hegemonia do *laissez-faire* e da Era Vitoriana. A ideologia liberal toma uma posição de relevo na década de 1990, com a tentativa de desmonte do Grupo Petrobrás e de privatização da *holding*: no caso, o cenário já transcendente que se busca é o período anterior à lei 2004/53; não por acaso, a lei federal 9.478/97 a revoga em integral teor, juntamente com o monopólio estatal. Apesar disso é necessário assinalar que o fato da própria Petrobrás permanecer enquanto empresa pública – e não ter tomado o destino da YPF, sua congênere argentina, que passou por aquisição para a espanhola Repsol – é, dentro desse quadro, fato de não pouca importância.

Cabe, por último, estabelecer a relação concreta entre as ideias e complexos ideacionais com as políticas públicas. Conforme exposto nas seções anteriores, o percurso da política pública obedece a um ciclo que envolve a agenda política, formulação da política pública, implementação, monitoramento, e avaliação. Dentro desse ciclo, as ideias terão importância, principalmente, nas etapas da agenda e da formulação.

Lieberman (2002, p.697) defende a abordagem da explicação das políticas públicas a partir das ideias que as perpassam. O autor argumenta que as explicações que se aproximam do fenômeno político pelo lado das instituições possuem três limitações: reducionismo, confiança em fatores exógenos, e ênfase excessiva na ordem e na estrutura política. Assim, o autor defende uma aproximação ideacional na explicação das políticas públicas uma vez que ela, com frequência, é mais sensível à percepção da ação dos agentes e às mudanças na política. O autor defende, entretanto, uma abordagem

híbrida entre as duas aproximações, a ideacional e a institucional. A primeira abordagem enfoca as ideias que influenciam a política pública e a própria organização institucional; enquanto que a segunda observa as mudanças ocorridas e trajetórias percorridas concretamente.

Também Béland & Hacker (2004, p.43) ao estudarem o sistema de seguridade social americano também lançaram luz sobre a influência que as ideias políticas exercem sobre a política pública. A questão orientadora da pesquisa indagou o porquê do 'excepcionalismo americano' na área social: a presença de um sistema de previdência, mas a ausência de um sistema de saúde universal. Os autores argumentam que as políticas na área social vinham sofrendo, nos Estados Unidos, influência crítica do pensamento dos participantes do sistema de bem-estar social americano.

O autor argumenta que a ação da American Medical Association (AMA) contra a proposta de um sistema de saúde universal, formulado pela American Association for Labor Legislation (AALL), foi decisiva para a derrota da proposta no âmbito legislativo. Mesmo quando o Committee Economic of Security (CES) o propôs, juntamente com a previdência, no mesmo documento do Social Security Act de 1935, e mais duas vezes (em 1940 e 1955) a defesa da AMA sobre uma pretensa manutenção da profissão médica enquanto profissão liberal sensibilizou, de acordo com o autor, a opinião pública o suficiente para impedir a expansão do sistema de proteção social na saúde – que por fim ficou restrito aos inválidos, idosos e incapazes, e ainda nos estados que aderiram ao sistema.

Ideias, portanto, podem influenciar significativamente as políticas governamentais, ou mesmo se mostrar como um vetor de impedimento de tais políticas. Sua repercussão na sociedade influencia a agenda sistêmica e governamental, elencando problemas e marginalizando outros. O debate público pode influenciar (ou alterar) os rumos da política econômica em geral, e da energética em particular. É necessário, portanto, afirmar que as ideias importam no processo de decisão política, assim como que sua produção e transmissão devem ser observadas, seja em teor, consistência e utilidade.

2. Pensamento novo-desenvolvimentista: desenvolvimento econômico como tarefa conjunta do Estado e do mercado.

2.1. Definição das linhas gerais da corrente novo-desenvolvimentista: propósitos, ideias, e antecedentes.

O novo-desenvolvimentismo consiste numa corrente de pensamento a qual procura pensar novas estratégias para o desenvolvimento econômico, ambientada num contexto outro em relação ao momento no qual o antigo desenvolvimentismo¹³⁹ havia tomado lugar central, na economia e na política dos países periféricos. Esse retorno do pensamento desenvolvimentista também é cara à crise pela qual a hegemonia neoliberal passou na alvorada do século XXI nos países da periferia capitalista.

O principal nome desse movimento intelectual é o ex-ministro da reforma do estado no governo Fernando Henrique Cardoso, Luiz Carlos Bresser-Pereira (2006). O que o autor chama de novo-desenvolvimentismo está entre a ortodoxia convencional e o antigo desenvolvimentismo. Defende a presença do Estado e o planejamento; todavia, e diferente do antigo desenvolvimentismo dos anos 1950/70, rejeita o protecionismo e a política de substituição de importações. Entende que o Brasil passou pela etapa de industrialização pesada, e supõe a consecução concluída de sua revolução capitalista. Não se trata mais de lidar com uma indústria infante necessitada de proteção, mas sim de uma indústria estabelecida e autônoma. Assim, defende a economia aberta, embora com forte regulação e intervenção do Estado.

Acerca da origem dessa corrente, Bastos (2012, 786) sublinha que o novo-desenvolvimentismo – denominado pelo autor como “desenvolvimentismo exportador do setor privado” – foi formado originalmente por membros do grupo conhecido como a “ala desenvolvimentista” do PSDB, cujo contrário dentro do Partido era formado pela “ala monetarista” do ministro Pedro Malan e outros. O autor ainda salienta que apesar da crítica dos desenvolvimentistas internos ao

139 Entenda-se nesta Tese de Doutorado o ‘antigo desenvolvimentismo’ como aquele cujo ciclo se inicia no Plano SALTE (1950) vai até o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND, entre 1975-1979), compreendendo todas a produção bibliográfica e pensamento econômico-social voltado à industrialização e ao desenvolvimento a partir de ‘argumentos antiliberais’. Na seção 5.2.3., do Capítulo 3 (p.185) consta uma explicação sobre o antigo desenvolvimentismo.

governo (crítica essa principalmente à abertura econômica e à apreciação cambial, que resultou em alta de juros e déficit externo), essa crítica permaneceu circunscrita ao bloco estabelecido no poder. A mudança de governo em 2002, e o trânsito desse grupo específico para a oposição, acertou o tempo da sua reorganização enquanto corrente teórico-política.

De acordo com depoimento, cedido em entrevista ao jornal *Valor Econômico*, Bresser-Pereira precisa o momento de nascimento dessa corrente que se propôs a reinserir o desenvolvimentismo no debate econômico brasileiro. Depois de discorrer sobre sua trajetória no PSDB desde o início e seus antecedentes¹⁴⁰, o autor relata sua passagem pelo governo na década de 1990. Quando de sua saída

saí incomodado e fui para Oxford, mas eu não ia criticar o Fernando Henrique, uma pessoa de quem gosto, que respeito sob todos os pontos de vista, assim que saísse. E não falei nada, evidentemente. E quando fui fazer o primeiro paper, lá em Oxford mesmo, fiz um paper não sobre o Brasil, mas sobre a América Latina, não sobre os últimos cinco anos, mas sobre os últimos 20 anos. [...] Comecei em Oxford uma grande aventura intelectual, que resultou numa proposta de estratégia nacional-desenvolvimentista alternativa ao Consenso de Washington. Quando voltei, comecei a desenvolver um conjunto de ideias novas, em relação à macroeconomia do desenvolvimento, inicialmente com o Nakano, e nós fizemos dois papers, sobre a taxa de juros e a economia brasileira de um modo geral. (BRESSER-PEREIRA: 2011, f5)

O autor registra essa publicação como a data de nascimento da corrente novo-desenvolvimentista, e que resultou na publicação de *Uma Estratégia de Desenvolvimento com Estabilidade*, aonde essas bases foram pela primeira vez alicerçadas.

Eu estava indignado com a política econômica do Fernando Henrique e disse isso ele, que me propôs: “Por que você não escreve sobre isso?” Aí eu chamei o Nakano e fizemos

140 Sua biografia não será esmiuçada em detalhe, mas é útil pontuar que nessa mesma entrevista Bresser destaca a sua proximidade com o bloco desenvolvimentista anterior, notadamente com o pensamento heterodoxo. Essa proximidade é coerente com a sua passagem pelo ministério da fazenda, de onde figurou em planos econômicos dessa natureza. Outra face interessante é o testemunho de antiga parceria teórica, política e profissional com Yoshiaki Nakano, desde pelo menos os anos 1970, quando de sua passagem pelo Cebrap. Ver Bresser-Pereira (2011).

esse paper, que é a base do que se chama hoje de Hipótese Bresser-Nakano, que causou um grande debate no Brasil. Mas o PSDB não disse uma palavra sobre isso. Nunca me chamou para discutir o paper (risos). O paper chama-se “Uma estratégia de desenvolvimento com estabilidade”. Depois fizemos um segundo paper, este em inglês, chamado “Economics and the assault on the market”. Era o problema da taxa de câmbio. (*idem*, f6)

Os autores afinados com o pensamento novo-desenvolvimentista, em geral, preferem que o setor privado se desenvolva, a observar um protagonismo muito grande do Estado. É verdade que não há exatamente um consenso entre os autores no tocante aos limites tácitos e desejáveis para tal intervenção. Esse entendimento descarta imediatamente a forma de intervenção mais direta de um Estado capitalista democrático na economia, que é pela empresa pública. Entretanto, é interessante conferir que um ano depois, em 2008, João Sicsú recua dessa posição, pode-se dizer regulacionista, e avança por uma argumentação mais propensa à intervenção estatal:

O governo deve também fazer aquilo que a iniciativa privada não faz. Em essência, os preços estratégicos macroeconômicos de uma economia devem favorecer o investimento, a geração de renda e empregos. Sob estas condições favoráveis, se as forças de mercado não realizarem os investimentos necessários, deve entrar em campo a mão invisível do Estado realizando o investimento. Em princípio, o Estado não faz melhor ou pior que a iniciativa privada; ele é necessário para fazer o que ela não faz, e deve fazê-lo bem. (SICSÚ: 2008, p.14)

Por outro lado, parece existir um relativo consenso entre os novo-desenvolvimentistas de que é função do Estado criar um ambiente economicamente seguro para o investimento produtivo, assim como colocar limites a abertura financeira – com a finalidade de repelir capitais especulativos – assim como arbitrar o jogo do mercado quando necessário. Tal interferência deve estimular a concorrência no mercado, mas também dirimir a inflação, o desemprego, e a desigualdade de renda. (SICSÚ & PAULA & MICHEL, *op.cit*, p.512).

Existe dentro do campo novo-desenvolvimentista uma grande convergência acerca da necessidade do resgate da ideia de nação, nacionalidade, e de símbolos nacionais, os quais desempenhem uma função cultural e política de liderança intelectual da sociedade em direção à hegemonia novo-desenvolvimentista. (BRESSER-PEREIRA: 2006, pp.10-11; BRESSER-PEREIRA: 2003, p.25; SICSÚ & PAULA & MICHEL: 2007, p.521; SICSÚ: 2008, pp. 8-13) Os autores defendem que tal simbologia é condição necessária para a afirmação de um “sentimento de nacionalidade” que legitime a ideia de uma *estratégia nacional de desenvolvimento*. A persecução de tal estratégia é quem faz o nacionalismo ser importante ao novo-desenvolvimentismo.

Em economia, os autores defendem em comum:

- Câmbio competitivo, ou seja, moeda nacional desvalorizada frente ao dólar, o que ainda supõe câmbio administrado;
- Queda da taxa de juros;
- Manutenção do nível de emprego;
- Desigualdade social em níveis aceitáveis e civilizados;
- Combate aguerrido à inflação;
- Política Macroeconômica;

Os autores argumentam que embora o novo-desenvolvimentismo não possa ser considerado exatamente uma ideologia, uma vez que não apresenta um esquema programático de organização alternativa da sociedade, ou mesmo um projeto mais elaborado para a execução de sua agenda econômica. Nesse sentido, o novo-desenvolvimentismo está mais para uma agenda política do que propriamente uma formulação de política pública. Os alicerces sobre os quais o novo-desenvolvimentismo assenta suas ideias e pensamento coincidem bastante com as linhas gerais do estado de bem-estar social. Evidentemente que guardadas as devidas proporções. Por exemplo, não era uma questão na aurora do *welfare state* a superação da condição de subdesenvolvimento – no máximo, o dilema da reconstrução no pós-II Guerra. Obviamente, seria a-histórico supor o contrário. De qualquer maneira, temas, agendas e prioridades variariam muito, de modo que não se pode identificar

uma corrente automaticamente com a outra. Todavia, ambos – doutrina política do *welfare state* e novo-desenvolvimentismo – teriam em comum o keynesianismo como alicerce econômico e ideológico.

O novo-desenvolvimentismo defende que a ação do Estado seja coordenadora da economia e complementar ao mercado. Assim sendo propõe uma atividade reguladora do Estado, e não uma atividade empreendedora do Estado. Seguindo a linha de Sicsú & Paula & Michel (2007, p. 508) “não faz mais sentido o Estado brasileiro atuar diretamente em setores como siderurgia e petroquímica (...) os sistemas financeiros nacionais de diversos países se integraram – globalizaram-se”. Embora ainda apresente evidentes contradições internas, o pensamento novo-desenvolvimentista passa por contínua elaboração intelectual e amadurecimento político. Por outro lado, muito sólidos são seus princípios fundamentais.

Ora, de acordo com o pensamento novo-desenvolvimentista, como apontado acima, o obstáculo estrutural que dificulta e impede o desenvolvimento decorre de um desequilíbrio externo relacionado a uma tendência congênita da economia brasileira ao desequilíbrio cambial, valorizando a moeda do país frente ao dólar e provocando *per si* uma situação de “doença holandesa”. (BRESSER-PEREIRA: 2013, pp.371-375) É necessário sublinhar que para o pensamento novo-desenvolvimentista essa tendência é inexorável, e não apareceu enquanto uma preocupação suscitada pela nova realidade que o pré-sal traz ou pode trazer. A tendência a apreciação cambial é inerente a economia de um país periférico, dada a exportação de *commodities*. Esse ponto será desenvolvido na próxima seção.

Ademais, o pensamento novo-desenvolvimentista se percebe como um pensamento em elaboração, o qual compõe uma obra ainda em aberto. Todavia, desde as primeiras publicações duas são as linhas mestras dessa corrente: o desenvolvimento econômico necessita da transformação do Estado, de empreendedor para regulador; e que o desenvolvimento econômico de um país pobre ou de renda média – caso do Brasil – necessita da manutenção de uma taxa de câmbio favorável. A centralidade no câmbio e o entendimento de

que haveria uma apreciação de longo prazo constituem o que há de original no novo-desenvolvimentismo, destarte suas diversas influências.

2.2. **Macroeconomia Desenvolvimentista – ideias econômicas e linhas gerais de um projeto de desenvolvimento.**

No ano de 2016 foi publicado o compendio no qual há o estágio mais avançado dessa elaboração intelectual: *Macroeconomia Desenvolvimentista*, assinado por Luís Carlos Bresser Pereira, José Oreiro, e Nelson Marconi. Nossa atenção se dará a esse livro nesse ponto em diante, e nosso objetivo é perceber como do entendimento econômico-político emerge um projeto de desenvolvimento; e, por extensão, o lugar da política de petróleo nesse projeto, que é nada mais que o objeto de pesquisa desta Tese.

Como afirmado acima, há no novo-desenvolvimentismo um âmbito de originalidade e proposição que o diferenciam tanto da macroeconomia neoclássica quanto da macroeconomia keynesiana. Entendendo a macroeconomia neoclássica como o pensamento caro ao liberalismo econômico, seja o antigo ou o novo, aplicado aos temas e problemas – teóricos e de políticas – na atualidade.

O novo-desenvolvimentismo se diferencia de forma irreconciliável com a abordagem neoclássica pois defende a presença do Estado como planejador e coordenador – embora não como empreendedor. Em contraste, a abordagem neoclássica defende a liberalização e o Estado-Mínimo, o que é rejeitado sistematicamente pelo novo-desenvolvimentismo. Os autores afirmam que enquanto a macroeconomia keynesiana está preocupada com insuficiência da demanda, a macroeconomia desenvolvimentista preocupa-se adicionalmente com o acesso a essa demanda. Para que as empresas tenham esse acesso é necessária uma política cambial orientada a uma taxa de equilíbrio industrial, que é aquela depreciada¹⁴¹ o bastante (BRESSER-PEREIRA & OREIRO & MARCONI: 2016, p.7)

141 Designaremos “apreciação cambial” como valorização da moeda nacional frente ao dólar e outras divisas, e, inversamente, “depreciação cambial” como desvalorização da moeda nacional frente as outras.

Sejam as taxas de lucro, de juros, câmbio, de salários, e inflação, os cinco preços macroeconômicos fundamentais, a macroeconomia keynesiana afirma que a taxa de juros será o “preço errado” em período de crise, ou seja, estará alta demais. A macroeconomia desenvolvimentista argumenta que, além da taxa de juros reais, também estarão “errados” os preços: da taxa real de câmbio, cuja tendência é a apreciação; e a taxa real de lucro, que estará em depressão. Enquanto para a macroeconomia keynesiana as variáveis chave são o déficit público e a taxa de juros, para a macroeconomia desenvolvimentista elas serão o déficit (ou superávit) em conta corrente e a taxa de câmbio – que os autores afirmam serem variáveis interdependentes. Além disso, a taxa de câmbio na abordagem keynesiana original afirma que o comportamento da taxa de câmbio é errático e imprevisível, o que requer o papel do Estado permanentemente; o novo-desenvolvimentismo concorda com essa afirmação, todavia advoga que nos países periféricos a taxa de câmbio tende inelutavelmente a apreciação, de modo que é papel dos governos estabelecer uma política econômica contra essa tendência. (*idem*, p.8)

O problema principal das economias subdesenvolvidas não é, de acordo com o novo-desenvolvimentismo, a tendência a deterioração dos termos de troca internacionais, mas sim a *propensão inelutável das economias periféricas à apreciação cambial e à doença holandesa*. Numa situação de doença holandesa, o balanço em conta corrente do país deve estar em superávit; enquanto que para a macroeconomia keynesiana são normais os déficits nessa situação. Esse entendimento seria, portanto, original ao novo-desenvolvimentismo e não uma reprodução do keynesianismo. Apesar disso, os autores salientam que a macroeconomia desenvolvimentista é uma teoria aberta, enquanto que a macroeconomia keynesiana é pretensamente uma teoria fechada. Em outros dois pontos importantes o novo-desenvolvimentismo se diferencia do keynesianismo. Em um os novo-desenvolvimentismo afirmam que países que se endividam em moeda estrangeira estão mais propensos a crise do balanço de pagamentos, regra que vale especialmente para os países periféricos; enquanto que o keynesianismo – referenciado nos países do centro no contexto de guerra e reconstrução – afirma exatamente o inverso, que o

endividamento em moeda estrangeira protege a economia do país contra esse risco. Por último, os autores enfatizam a importância da política cambial na abordagem novo-desenvolvimentista, enquanto que o keynesianismo enfatiza a política fiscal, de juros e investimento. (*idem*, pp.7-9)

A importância da taxa de câmbio está em dois aspectos: tanto porque o câmbio orienta os outros preços macroeconômicos fundamentais, quanto guiam as empresas a se orientarem a atender a demanda dentro ou fora do país – o que chamaram de “metáfora do interruptor de luz”. Os três preços macroeconômicos fundamentais que a taxa de câmbio é capaz de alinhar são: primeiramente a inflação, uma vez que câmbio apreciado faz baixar o preço de bens importados, o que inversamente também é verdadeiro e câmbio depreciado aumenta o preço dos importados; no primeiro caso, portanto, há queda de preços e tendência à deflação; e no segundo, aumento de preços e inflação. Como a taxa de câmbio altera a taxa de inflação, ela altera também um segundo preço macroeconômico fundamental: a taxa de salários, uma vez que a inflação se reflete imediatamente no custo de vida das classes assalariadas. Assim, a economia novo-desenvolvimentista propõe que esses preços macroeconômicos sejam acertados a partir do equilíbrio da própria taxa de câmbio.

Assim, continuam os autores:

A tendência à sobrevalorização cíclica e crônica da taxa de câmbio mais o fato de que os países em desenvolvimento são financiados com moeda estrangeira (moeda que não podem emitir) significa que os países em desenvolvimento são sujeitos a crises financeiras ou crises de balanço de pagamentos – um tipo de crise financeira raramente observada nos países ricos, cujos Estados se endividam em sua própria moeda. (*idem*, p.4)

Como os países em desenvolvimento se endividam em moeda que não podem emitir, tornam-se alvo fácil das variações cambiais decorrentes das movimentações econômicas e financeiras ocorridas nos países centrais. Por outro lado, como emergentes também tomam emprestado capital e divisas a partir de financiamento de curto prazo também estão sujeitos a formação de bolhas de crédito e crise do balanço de pagamentos. Sem formas de garantir a

manutenção da taxa de investimento no longo prazo, as economias dos países em desenvolvimento se tornam vulneráveis à formação de bolhas de crédito e do aporte de capital especulativo.

Por outro lado, veremos que os países em desenvolvimento, incluindo os países de renda média, tendem a sofrer da doença holandesa, que, em conjunto com políticas econômicas que são habitualmente tomadas nesses países (crescimento com endividamento externo, nível de taxa de juros alto e uso de âncora cambial para controlar a inflação) levam a moeda nacional a se apreciar no longo prazo – o que torna as previsões de lucro geralmente deprimidas, e, conseqüentemente, a taxa de investimento, baixa, incapaz de promover o alcançamento [*catching up*] (*idem*, pp.4-5).

O alcançamento – ou *catching up* – é o estágio do desenvolvimento em que a economia do país atinge o grau de produtividade e sofisticação produtiva equivalente ao mundo desenvolvido. Essa ideia lembra o que W.W. Rostow chamou de “fase do arranco” à industrialização, quando o país já passou por transformações políticas e econômicas que lhe dão condição para um efetivo e acelerado crescimento econômico (ROSTOW: 1964, pp.29-30). Seguindo de perto essa concepção, a de que são necessárias transformações profundas e irreversíveis tanto no âmbito político-social quanto no econômico, que os autores consideram a *sofisticação produtiva* como condição para esse alcançamento. Está contida na ideia de *sofisticação produtiva* o desenvolvimento tecnológico, a inovação de métodos, e o aprimoramento da capacidade produtiva.

Historicamente, o desenvolvimento econômico é um processo de acumulação de capital com a sistemática incorporação do progresso técnico, o que implica aumento da produtividade ou da renda *per capita* e melhoria dos padrões de vida. Ele começa quando um determinado povo se torna uma nação, constrói um Estado e realiza sua revolução industrial. É somente a partir daí que o progresso técnico ganha impulso e o desenvolvimento econômico se torna relativamente automático, porque as empresas não têm alternativa senão reinvestir seus lucros para se manter competitivas. (BRESSER-PEREIRA & OREIRO & MARCONI: 2016, p.15)

Os autores salientam que para se obter o “alcançamento” é necessária tanto uma sofisticação produtiva quanto a transferência tecnológica para

setores de baixo valor agregado. Como o desenvolvimento econômico faz sentido apenas numa realidade em que há aumento dos salários reais e melhoria das condições de vida, logo a criação das condições objetivas a esse melhoramento depende do aumento da produtividade e do progresso técnico. (*idem*, p.18) Os autores também salientam que a ênfase na exportação de manufaturados é atividade cujos retornos poupam capital, fazendo com que os salários aumentem na razão da produtividade, assim como criam-se condições para o financiamento da economia do país a partir de dentro. (*idem*. pp.19-20)

Mas para se atingir o *catching up* é necessário que a economia cresça. E quais variáveis *explicam* o comportamento da taxa de crescimento? Essa questão precisa ser separada em duas partes fundamentais: quando o crescimento (a) é determinado pela oferta e (b) quando é determinado pela demanda. Em relação a segunda questão (b) os autores afirmam que a disponibilidade de fatores de produção e o próprio desenvolvimento tecnológico dependem da expansão da demanda agregada. Conforme já salientado, o consumo dentro do país não pode dar sustentabilidade de longo prazo para o crescimento econômico; dessa forma é que os autores afirmam que o *quantum* de exportações e o consumo de artigos nacionais pelo resto do mundo constituem variável exógena por excelência, já que países em processo de desenvolvimento não possuem – geralmente – moeda conversível. (*idem*, p.32)

Uma moeda é tida como “conversível” quando há disposição por parte de investidores e capitalistas estrangeiros em geral no país em converter recursos e ativos financeiros na moeda local. A presença de moeda conversível denota confiança desses investidores na política cambial do país¹⁴². Há um consenso considerável de especialistas em torno da afirmação de que não há no Brasil moeda conversível¹⁴³ em muito por conta da legislação, antiga e atrasada,

142 Nesse sentido, acompanho a definição do termo por Ricardo Carneiro: “Diz-se que uma moeda é inconversível se não possui aceitação no âmbito internacional ou, mais propriamente, quando não desempenha nesse plano nenhuma das funções clássicas da moeda: unidade de conta, meio de pagamento ou reserva de valor. Assim, por exemplo, não há cotações internacionais de mercadorias em moedas inconversíveis, nem elas servem de moeda de denominação de contratos mercantis ou financeiros.” (CARNEIRO: 2008, pp.539-540)

143 No intuito de evitar ambiguidades com o termo, De Conti (2011, p.46) denomina essas moedas de uso apenas dentro dos países de “moedas periféricas”.

concernente a conversibilidade de bens e ativos de não-residentes no país; por outro lado tal ausência decorreria de um passado com inflação alta e persistente, cujo legado seria a insegurança em face de uma tendência latente ao retorno do que fora um dia uma hiperinflação ou uma inflação galopante.

Ao que interessa o novo-desenvolvimentismo, a ausência de moeda conversível – da forma aqui denominada – tem duas consequências: força os países a se endividar em moeda estrangeira, caso típico da periferia capitalista; torna imprescindível o crescimento na forma *export-led* já que de outra forma não se poderia abastecer a economia do país com divisas e dar condições para o equilíbrio do balanço de pagamentos.

Essas sentenças são aventadas pelos novo-desenvolvimentistas como justificativa da importância central do câmbio para os países pobres e de renda média. Na *Macroeconomia Desenvolvimentista* um avanço concerne ao que os autores denominam os preços macroeconômicos fundamentais, entre eles a taxa de câmbio. Por sua vez, os autores definem a taxa de câmbio como o *preço* da moeda estrangeira. É o quanto se necessita da moeda nacional para adquirir da moeda estrangeira (*idem*, p.52). Diferentemente do preço da moeda, os autores definem o *valor* da moeda como aquele relativo ao seu equilíbrio corrente. Numa situação de doença holandesa, há dois níveis de equilíbrio cambial: o corrente, e o industrial.

O valor da moeda estrangeira, portanto, é o valor que cobre o custo de produção das empresas que participam do comércio exterior do país e garantem o equilíbrio de sua conta-corrente." [...] "No caso da doença holandesa temos um segundo valor, mais alto, para as empresas que não se beneficiam de rendas ricardianas, que denominamos 'equilíbrio industrial'" (*idem*, p.56)

O equilíbrio corrente, por sua vez, varia de acordo com a produtividade, ligada diretamente ao progresso tecnológico, e com a variação salarial. Se o nível salarial, medido a partir do custo unitário do trabalho, aumentar, é necessário então que a taxa de câmbio deprecie para que haja equilíbrio no balanço de contas do país; por outro lado, uma baixa dos salários permite um

aumento do valor da moeda nacional em face da moeda estrangeira, sem que com isso aumento a importação de supérfluos e, conseqüentemente, se comprometa o superávit de contas. Por outro lado, a produtividade – entendida como depressão de custos acompanhada de aumento da produção – ao colaborar a produzir superávit das contas externas aumenta a disponibilidade de divisas na economia interna, o que reflete positivamente na taxa de câmbio. (*idem*, p.60)

Ora, o que os novo-desenvolvimentistas argumentarão recorrentemente é que a valorização da moeda nacional frente ao dólar e outras divisas – fenômeno doravante denominado *apreciação cambial* – compromete a sofisticação produtiva da economia do país, dificultando ou impedindo sua industrialização e desenvolvimento. Conforme exposto no parágrafo anterior, um dado aumento de produtividade pode atrair muito da moeda estrangeira para a economia interna, gerando apreciação. Com a moeda estrangeira barata, aumenta a importação – principalmente de bens de consumo supérfluos, esquema que lembraria bastante a crítica mesma de Celso Furtado – de bens de valor agregado, o que produz desindustrialização dentro do país. Como visto no capítulo 2, a essa desindustrialização é dado o nome de *doença holandesa*, e o que os novo-desenvolvimentistas argumentarão é que ela é candente aos países de renda média, pois eles equilibram a balança comercial exportando o que tem em vantagens comparativas ricardianas – ou seja, *commodities* agrícolas e minerais. Do mais, os autores consideram a doença holandesa e a maldição dos recursos – ideia essa também já investigada no capítulo 2 desta Tese – como sinônimos.

A doença holandesa é um fenômeno essencialmente econômico que tem, obviamente, conseqüências políticas e éticas. Fazer uma distinção entre a doença holandesa e a maldição dos recursos naturais simplesmente tira a atenção do problema econômico fundamental. Mesmo se acreditássemos que os maiores problemas dos países pobres são de natureza ética, ignorando a natureza endógena das instituições, mesmo se acreditássemos que as reformas institucionais poderiam resolver os problemas éticos do país, e conseguíssemos, baseados nessa crença, ‘moralizar’ um país, ele não se desenvolveria porque não estaríamos resolvendo seu verdadeiro problema econômico:

a crônica sobrevalorização da taxa de câmbio causada pela doença holandesa. (BRESSER-PEREIRA & OREIRO & MARCONI: 2016, p.89)

De acordo com o pensamento novo-desenvolvimentista, países de renda média possuem apreciação cambial de longo prazo. Essa apreciação é prejudicial para as contas externas do país e podem – como frequentemente acontece – provocar doença holandesa. Os autores identificam que a doença é causada pela apreciação cambial, mas tem origem na natureza das trocas internacionais do país: ela ocorre na presença de rendas diferenciais ricardianas, cuja obtenção tem na presença de vantagens comparativa condição adjunta e indispensável.

As rendas ricardianas que derivam de recursos naturais (e humanos) baratos são uma fonte significativa de crescimento para os países em desenvolvimento mais pobres. Geralmente são a maneira pela qual tais países podem fazer sua acumulação original ou primitiva e, desse modo, criar condições para a futura revolução industrial. Nesse estágio, não é essencial neutralizar a doença holandesa, porque ainda não existem as condições mínimas para a industrialização. Mas tão logo essas condições comecem a aparecer, a neutralização da doença holandesa se torna uma condição para a industrialização, pois uma taxa de câmbio sobrevalorizada torna a industrialização impossível. (BRESSER-PEREIRA & OREIRO & MARCONI: 2016, p.183)

Como para o novo-desenvolvimentismo o desenvolvimento econômico é tarefa conjunta dos setores público e privado da economia nacional, o uso da taxa de câmbio como instrumento indispensável dessa política de desenvolvimento vem a reforçar o papel do mercado nesse projeto, especialmente do setor empresarial produtivo. Nas próximas seções investigaremos: o combate à apreciação cambial e à doença holandesa (2.3); as estratégias de crescimento e desenvolvimento no pensamento novo-desenvolvimentista (2.4); e por último o lugar da política de petróleo no Brasil dentro desse conjunto ideacional, a partir de publicações de dentro do campo novo-desenvolvimentista (2.5).

2.2.1. A apreciação cambial e a doença holandesa como diagnóstico da condição congênita das economias periféricas, e os modos de tratamento desses problemas.

Em *Macroeconomia Desenvolvimentista* Bresser Pereira, Oreiro e Marconi destacam duas linhas de ação contra a apreciação cambial candente nas economias de países pobres e de renda média e a doença holandesa a ela subsequente. São essas duas linhas: as formas preventivas dessa apreciação e dessa doença; e a neutralização da doença holandesa, rumo ao superávit de contas e um regime de alto desenvolvimento. Investiguemos antes a primeira dessas duas linhas de força.

Prevenir a economia do país contra a doença holandesa significa identificar as políticas que a provocam. Os autores criticam três políticas usuais nos países da periferia capitalista e que apreciam sistematicamente o câmbio: juros altos, endividamento externo, e âncora cambial.

Os autores sublinham que além de econômico o problema também é político. Destacam, por exemplo, o problema do “populismo cambial”: como a depreciação cambial desvaloriza os salários reais, e tiram poder de compra de bens de consumo importados, os governos tendem a manter o câmbio apreciado com a finalidade de obter dividendos eleitorais. No longo prazo, o populismo cambial deteriora as contas externas do país e culmina em crise do balanço de pagamentos. (*idem*, pp.91-92)

Além do “populismo cambial”, o endividamento externo também aprecia o câmbio além de comprometer a poupança interna. Os autores anotam que o endividamento externo também é conhecido por poupança externa, mas discordam dessa classificação de acordo com a qual a dita poupança externa se soma à poupança interna: em verdade lhe subtrai, haja visto que é necessário honrar com os juros do serviço da dívida. Além disso também deixa a economia vulnerável a ataque especulativa e a bolhas de crédito. (*idem*, p.93)

Os autores são muito precisos na afirmação de que o endividamento externo causa valorização cambial a longo prazo. Além do populismo cambial,

também a preferência pelo consumo imediato colabora com a apreciação; e este possui relação umbilical com o problema em tela – a questão da poupança externa – porque é o eixo em torno do qual o numerário de moeda estrangeira advinda ao país a partir do endividamento externo se converte muito em consumo de bens e pouco em investimento em bens de capital ou transferência tecnológica. (*idem*, p.95)

Em relação a preferência pelo consumo imediato, os autores consideram três ações relacionadas com a valorização da moeda nacional: juros altos, endividamento externo e âncora cambial. No Brasil, a taxa Selic¹⁴⁴ é quem funciona como taxa referencial de juros. Como ela é quem define a taxa de remuneração dos títulos da dívida pública federal, acaba servindo como referencial das operações de empréstimo entre os bancos. Embora a taxa Selic não defina a taxa de juros corrente praticada no mercado – apesar de ser considerada uma taxa básica de juros, a Selic não é uma taxa *oficial*, sendo apenas uma taxa *referencial* para o mercado –, ela a influencia, uma vez que tanto repercute nas operações inter e intra-bancárias, como altera a propensão dos bancos em emprestar ao governo através da compra de letras do tesouro – o que faz aumentar ou diminuir o crédito disponível, o que automaticamente reflete nas taxas cobradas pelos bancos, como por exemplo os juros do cheque especial¹⁴⁵.

Assim como o depósito compulsório – parcela dos depósitos realizados nos bancos do país, e que esses bancos são obrigados a manter “esterilizados” numa conta do BCB¹⁴⁶ – também a taxa Selic é usada para controle indireto da inflação. Ora, como o aumento da taxa Selic reflete diretamente no aumento das taxas de juros cobradas pelos bancos privados, a Selic invariavelmente

144 Selic – Sistema Especial de Liquidação e de Custódia, do Banco Central do Brasil (BCB). Através desse sistema é que são negociados os títulos da dívida pública federal (principalmente LTN – Letras do Tesouro Nacional) com os bancos particulares e outras pessoas/instituições que possam realizar essa corretagem. No Brasil, a taxa oficial que remunera os juros da dívida pública – ou seja, no escopo desse Sistema – é conhecida por taxa Selic, e é definida pelo Banco Central no âmbito do Copom – Comitê de Política Monetária do BCB – a cada 45 dias. Ver <http://www.bcb.gov.br/pt-br/#!/n/SELIC>.

145 Ver <http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2012/04/juros>.

146 De acordo com BCB. Ver: <http://www.bcb.gov.br/htms/novaPaginaSPB/compulsorios.asp>.

torna o crédito mais caro, o que diminui a propensão a consumir, e freia o aumento de preços ao consumidor final.

Os novo-desenvolvimentistas são completamente refratários a essa estratégia de controle da inflação, assim como o são em relação a estratégia de âncora cambial. Também conhecida por “Programas de Estabilização Ancoradas no Câmbio” tal estratégia foi aplicada no Brasil no âmbito do Plano Real e consistiu em controlar a inflação mantendo apreciada a taxa de câmbio através do uso de reservas internacionais. Diferentemente do caso argentino – aonde essa paridade entre moeda nacional e dólar foi aplicada no próprio lastramento do peso na moeda americana –, no Brasil o governo manteve baixo o preço da moeda estrangeira a partir de operações no mercado – literalmente, vendendo dólar. Essa estratégia criou concorrência com os bens importados, o que fez cair a taxa de inflação. (SILVA: 2002, pp.3-4)

Ora, como essa estratégia de controle da inflação leva ao esgotamento das reservas internacionais, a necessidade imperiosa de financiamento da economia brasileira defronta os governos a se endividarem no exterior, frente a necessidade de (re)compôr poupança. A solução do problema pela poupança interna acaba se tornando inviável por dois motivos: primeiramente, que a própria âncora cambial requer uma perda de recursos financeiros do governo, já que para apreciar o câmbio é necessário vender dólar barato. Em segundo lugar, a abertura comercial adjacente a âncora cambial produz déficit nas contas externas, uma vez que a disponibilidade de divisas em circulação faz aumentar o consumo de bens e serviços importados, o que também inviabiliza ou dificulta a poupança interna.(BRESSER-PEREIRA & OREIRO & MARCONI: 2016, pp.102-105)

Os autores sintetizam a prática conjunta dessas três políticas – juros altos, endividamento externo, e âncora cambial – sob a rubrica de ‘populismo econômico’. O vetor político aqui soma-se a problema de entendimento, ou mesmo ideológico/discursivos, e produzem políticas econômicas equivocadas e deletérias à economia do país.

As três políticas habituais e equivocadas que causam a valorização da taxa de câmbio e a levam para o déficit em conta-corrente são, portanto, a política de crescimento com poupança ou endividamento externo, a política de alto nível de juros, e a política de âncora cambial para controlar a inflação. As três poderiam ser resumidas em uma só: o populismo cambial, no qual incidem os políticos de forma esperta, porque sabem ou pressentem que quando o câmbio se aprecia a inflação cai e os rendimentos aumentam em termos reais, facilitando sua reeleição, e também os economistas – estes por incompetência, porque acreditam que o déficit em conta-corrente é poupança externa que se soma à interna. (BRESSER & OREIRO & MARCONI: 2016, pp.107-108).

Dessa forma, é flagrante o componente político do problema. É uma dificuldade difícil de contornar, pois implica em romper com um padrão de consumo imediato – ainda que esse consumo seja de bens supérfluos, numa proporção não desprezível. Essa condição abre largo caminho para o populismo cambial, e torna mais difícil ainda uma recondução da política econômica para uma taxa de câmbio responsável e um superávit de contas.

Há, assim, dois conceitos de populismo: populismo político e populismo econômico. O populismo econômico se subdivide em populismo fiscal e populismo cambial. O conceito surgiu na década de 1980 para identificar criticamente a irresponsabilidade fiscal de vários líderes governamentais nos países em desenvolvimento. No entanto, além desse populismo fiscal, há o populismo cambial, introduzido por um dos autores desse livro, que é geralmente ignorado pela literatura econômica: equivale a promover ou se acomodar com a valorização da taxa de câmbio para que a inflação caia e os salários reais aumentem. Na medida em que essa política não cause uma crise financeira durante o mandato, ela contribuirá para a reeleição do chefe de governo e de seus associados. (*idem*, p.108)

Em relação a relação entre câmbio e endividamento externo, os autores sublinham – enfaticamente – que esse endividamento não pode corretamente ser denominado “poupança externa”. Ora, em verdade seriam poupanças dos países credores, uma vez que esse numerário precisa ser devolvido com juros, e o recurso assim captado não necessariamente se converterá em investimento; muito se converte apenas em consumo. Os autores então explicam que a quantidade de dinheiro emprestado – o suficiente para financiar

a rolagem da dívida externa corrente e projetar algum nível de investimento – significa aumento de divisas disponíveis na economia interna, o que aprecia a taxa de câmbio. Essa tendência poderia ser contraposta a desalinhamentos pontuais para baixo; mas como o endividamento externo conduz a um círculo vicioso, a tomada sistemática dos próximos empréstimos constituirão uma tendência inelutável à apreciação da taxa de câmbio, a qual constituirá variável endógena (dependente) a forma escolhida para formação de poupança se interna ou externa. Isso significa dizer também que a escolha pelo endividamento externo é, inexoravelmente, apreciar a taxa de câmbio. (*idem*, pp.96-97)

Além do endividamento externo, também as altas taxas de juros produzem apreciação cambial. Primeiramente, porque inibem o investimento ao passo em que também diminuem as oportunidades lucrativas de negócios. Altas taxas de juros ainda significam aumento do gasto do Estado, uma vez que através delas é que se remuneram os títulos da dívida pública. Essa situação leva ao aumento da depressão do próprio investimento. Necessitando de atrair capitais, o governo se vê obrigado a manter altas as taxas de juros; o que também atrai capital especulativo e de curto prazo, o que leva a um círculo vicioso. O próximo passo, então, é a abertura financeira – próximo flanco a se perseguir o investimento externo. O problema – como já visto – é que essa abertura aprecia a taxa de câmbio *pari passu* ao próprio aumento da taxa de juros.

Uma política que mantém a taxa de juros em um nível alto realmente atrai capital e conseqüentemente é uma causa significativa da valorização da taxa de câmbio a que os países em desenvolvimento estão sujeitos. Mas como estamos vendo neste capítulo, ela não promove um aumento da taxa de investimento, em primeiro lugar porque, quando a taxa de câmbio se aprecia, as oportunidades de investimento lucrativo diminuem e teremos uma alta taxa de substituição de poupança interna pela poupança externa, e em segundo lugar porque o aumento do custo de capital desencoraja o investimento. E devemos também lembrar que um nível alto de taxa de juros para um país com uma grande dívida pública interna implica aumento dos gastos públicos que enfraquece o Estado, e portanto não aumenta a demanda efetiva e as oportunidades de investimento; ao

contrário, ele as reduz. (BRESSER-PEREIRA & OREIRO & MARCONI: 2016, p.103)

Assim como o endividamento externo e as altas taxas de juros, os autores sublinham que a política de âncora cambial também aprecia o câmbio. Os autores definem a âncora cambial como uma forma de “congelar” o câmbio através de intervenções do governo na economia (em geral, na compra ou venda de dólares contidos nas reservas internacionais do país). Âncora cambial é um instrumento de controle de preços caro à países que passam por hiperinflação. De outra forma, a ideia é valorizar a moeda do país abrindo concorrência estrangeira com os artigos nacionais, o que segura a alta de preços. Por outro lado, o câmbio apreciado promove valorização real dos salários entre o curto e o médio prazo. Os autores mencionam o caso da Alemanha e de países do Leste Europeu na década de 1920, quando fizeram uso bem sucedido da âncora cambial no combate à hiperinflação. Os autores afirmam ainda que a âncora cambial terá êxito “se o Estado (a) tiver levantado empréstimos internacionais para garantir a política e (b) tiver adotado uma política fiscal firme de redução de gastos”. (*idem*, p.105)

Por outro lado, a âncora cambial produz déficit em conta corrente com o exterior. Para sustentar essa política econômica, o governo necessita de usar muito das reservas internacionais. Entre o curto e o médio prazo é necessário que a economia se reorganize, uma vez que a âncora tira disponibilidades da poupança interna. Os novo-desenvolvimentistas, ao apontarem a tendência dos países de renda média à doença holandesa, mostram que essa política aprecia o câmbio também no longo prazo. Por não terem sofisticação produtiva, convivem com o problema do atraso e não conseguem criar suas próprias condições de financiamento da economia interna de longo prazo. Isso as torna reféns do endividamento de curto prazo, cujo capital é especulativo e é atraído pelas altas taxas de juros. Essa condição colabora negativamente com o problema da sofisticação produtiva, o que torna a dificultar as condições de financiamento interno da economia, e empurra o país novamente pro endividamento externo. Esse processo – assim denominado pelos novo-desenvolvimentistas como substituição da poupança interna pela poupança externa – tende a manter altas não apenas as taxas de juros praticadas no país

como também a taxa de câmbio, condição *sine qua non* de condições de pagamento da dívida externa. Ao final do ciclo a âncora cambial controla o problema da inflação alta, mas desalinha os preços da taxa de câmbio, da taxa de juros e, conseqüentemente, dos salários reais. (*idem*, pp.105-106)

Os autores de *Macroeconomia Desenvolvimentista* recomendam então que essas três políticas (juros altos, endividamento externo, e âncora cambial) sejam abandonadas. Como causam sobrevalorização da taxa de câmbio no longo prazo, tais políticas produzem déficit em conta corrente e impedem a formação de poupança interna. Essa conclusão parcial reforça o argumento da necessidade de conter o desequilíbrio cambial a partir de uma política de juros baixos, câmbio desvalorizado (ao invés da âncora cambial), e ênfase na poupança interna (ao invés do endividamento externo).

Investigada a primeira das linhas de ação recomendadas pelos novo-desenvolvimentistas ao *policymaking* para lidar com o problema da doença holandesa – a linha de ação *preventiva* da identificação das próprias políticas econômicas que apreciam o câmbio, e propor a reversão dessas políticas – entremos agora na segunda linha de ação: a *ação de neutralização* da apreciação cambial e da doença holandesa.

Os autores argumentam que neutralizar a apreciação cambial de longo prazo é importante pois a taxa de câmbio apreciada – além dos efeitos negativos na economia já salientados – bloqueia o acesso das empresas produtivas à demanda pelos seus bens. Ora, o que os autores novo-desenvolvimentistas afirmam é que o próprio empresariado – percebendo essa tendência cambial de longo prazo – resiste a investir, em ambiente que percebe como hostil ao investimento – pelo menos, o investimento produtivo ou de exportação de bens manufaturados. Assim, há uma percepção de que o câmbio apreciado dificulta ou impede o acesso à demanda em dois planos. No plano interno, a moeda forte abre a economia à concorrência predatória – o que incentiva menos a investir em produção, e mais na própria importação. No plano externo, câmbio valorizado encarece os preços dos artigos nacional no mercado mundial; o que, novamente, tira condições equitativas de competição

com a concorrência estrangeira, de sorte que procede a afirmação de que a taxa de investimento é dependente da taxa de câmbio. (*idem*, p.114)

Isso desemboca num círculo vicioso de apreciação cambial e penalização das exportações, assim como em bloqueio à demanda. Com a capacidade de gerar poupança interna comprometida, o governo tende a manter o câmbio apreciado – para atrair capital externo, em geral de curto prazo – assim como juros altos – estratégia, equivocada no olhar novo-desenvolvimentista – no intuito de controlar a inflação. Como o equilíbrio corrente cambial formado permite apenas ao setor com vantagens comparativas ricardianas acesso ao mercado externo, então a economia do país se especializa cada vez mais em *commodities* e produção de gêneros de pouco valor agregado. Essa tendência de especialização do setor produtivo na agro-exportação e mineração, somada a substituição da poupança interna pela poupança externa, é quem dá condições econômicas e políticas para um aumento gradual e permanente do valor da moeda nacional frente ao dólar no longo prazo (*idem*, pp.114-115).

Todas essas políticas produzem apreciação cambial, que por sua vez geram déficit em conta corrente. Mas os autores afirmam que o caminho inverso também pode ocorrer, e o próprio déficit em conta corrente pode provocar apreciação cambial:

A relação entre o déficit em conta-corrente e a taxa de câmbio é uma relação de dupla via, e tanto uma como a outra variável pode ser a variável independente. [...] Se o Estado adotar a política de crescimento com poupança ou endividamento externo, o resultante déficit em conta-corrente fará com que a taxa de câmbio se aprecie, em razão dos ingressos de capital. Se os déficits em conta-corrente resultarem da decisão de crescer com poupança e endividamento externo, eles serão a variável exógena que determina a valorização da taxa de câmbio. (*idem*, pp.121-122)

A linha de ação proposta pelos autores novo-desenvolvimentistas para a neutralização da apreciação cambial e da doença holandesa consiste na própria taxação da renda diferencial ricardiana obtida pelas empresas do setor que possui vantagens comparativas. A ideia é retirar o excedente de divisas em circulação dentro do país, o que desvaloriza a moeda nacional e corrige a taxa

de câmbio, a levando para o patamar de equilíbrio industrial. Dessa forma, defendem a tributação da exportação de *commodities* com a finalidade de taxar essas rendas ricardianas:

O país que enfrenta a maldição dos recursos naturais sempre auferirá rendas ricardianas – é por isso que elas podem ser uma bênção – mas o problema fundamental não é saber como elas serão distribuídas, mas como a doença holandesa será neutralizada através de um imposto sobre a exportação de *commodities*, de forma a tornar competitivas todas as demais empresas existentes e potenciais que utilizem a melhor tecnologia disponível no mundo. Depois de feito isso podemos discutir como elas serão distribuídas. (*idem*, p.185)

A doença holandesa é resultado da apreciação cambial mas não se resume nela. Ocorre doença holandesa quando dois equilíbrios cambiais se descolam: o *equilíbrio corrente*, que é a taxa de câmbio determinada pelo mercado; e o *equilíbrio industrial*, que é a taxa de câmbio que permite a industrialização e a sofisticação produtiva do país. Os autores afirmam que países com doença holandesa não precisam por isso ter câmbio fixo, mas necessitam pelo menos de ter o câmbio administrado. Se adotarem o câmbio completamente flutuante, a taxa de câmbio tende a se apreciar até que o valor da moeda conversível estrangeira caia superando o próprio nível do equilíbrio corrente, até o ponto em que seja impossível mesmo exportar as *commodities* em que o país tem vantagens comparativas ricardianas. Nesse ponto, torna-se impossível continuar financiando o déficit do balanço de pagamentos em conta corrente, e o país entra em colapso de contas.

Retirar de circulação o excedente de divisas, através do imposto sobre rendas ricardianas, é tarefa imperiosa. Na *Macroeconomia Desenvolvimentista*, os autores novo-desenvolvimentistas registram o ponto mais dramático da defesa desse imposto anti-doença holandesa: não importa o que se faça com o dinheiro arrecadado, desde que não retorne para a economia interna na forma de moeda conversível. O destino do montante arrecadado é preocupação absolutamente secundária, ainda que seja uma dessas saídas a apropriação e a corrupção.

Finalmente, precisamos saber o que o governo faria com a receita arrecadada com o imposto. De modo ideal, ele

estabeleceria um fundo de investimento internacional, como fez a Noruega. Nesse caso, a neutralização seria perfeita, porque nenhuma moeda estrangeira ingressaria no país. Como alternativa, o governo pode gastar as receitas do imposto (a) em investimentos públicos necessários e em maiores gastos sociais, como fazem a Argentina e o Chile, e como o Brasil planeja fazer a partir de suas exportações na camada pré-sal; ou (b) para reduzir ou manter baixa a carga tributária, como acontece no México; ou (c) para criar um fundo de estabilização que garanta os produtores agrícolas contra violentas flutuações dos preços internacionais das commodities; ou, finalmente, (d) permitindo que elas sejam capturadas por um pequeno grupo de políticos corruptos, burocratas e capitalistas locais associados a empresas multinacionais nos países ricos, como geralmente acontece nos países pobres exportadores de petróleo. Em qualquer desses quatro casos, o gasto das receitas do imposto levará a um aumento da demanda de importações, o que aumentará a demanda de moeda estrangeira, e o preço da taxa de câmbio se depreciará. (*idem*, p.190) [meus destaques]

Ainda assim, os autores novo-desenvolvimentistas consideram outros mecanismos de neutralização da doença holandesa. Os autores citam as taxas múltiplas de câmbio, praticadas no Brasil na década de 1950. (*idem*, p.192) Os autores também propõem a instituição de uma tarifa-câmbio para todos os bens manufaturados, somada a uma tarifa escalonamento específica a cada item, de acordo com sua sofisticação produtiva. Os autores sugerem que esta alíquota seja maior no caso de bens de baixo valor agregado (*idem, ibidem*), assim como também propõem uma política tarifária que onere as importações, juntamente com subsídio as exportações. Os autores sublinham que a política – diferente das tarifas-câmbio – é protecionista mas não apenas; sua principal finalidade seria a neutralização da doença holandesa; (*idem*, p.193).

Por fim, a teoria novo-desenvolvimentista afirma que a neutralização da doença holandesa produz no país superávit de contas. Os autores fornecem o exemplo do caso brasileiro da década de 1950, quando a doença holandesa foi neutralizada como efeito não intencional de uma política protecionista e de fomento à industrialização, a de taxas diferenciadas de câmbio. Com a finalidade de proteger a indústria de transformação, e no afã de transferir para o país tecnologia estrangeira e bens de capital, foram instituídas cinco taxas de câmbio: “os bens eram classificados em cinco categorias, de básicos a

supérfluos, e no interesse de proteger a indústria de transformação local, e a taxa de câmbio para cada categoria era determinada em leilões realizados pela bolsa de valores local, onde o governo oferecia dólares e os importadores adquiriam direitos de importação. O sistema funcionou razoavelmente bem durante algum tempo, neutralizando a doença holandesa” (BRESSER-PEREIRA & OREIRO & MARCONI, 2016, p.192)

Também no período 1967-1990 houve neutralização da doença holandesa através do que os autores denominam “Modelo Delfim Neto”. Esse modelo consistiu numa política tarifária que estabeleceu em 50% o imposto sobre as importações, respondendo a um subsídio de 50% em cima do produto das exportações de produtos industriais. (*idem*, p.193) Uma vez que essa política incentivou a exportação de bens de maior valor agregado, ela incentivou o desenvolvimento de setores de baixa renda diferencial e neutralizou a doença holandesa.

2.2.2. Estratégias de crescimento econômico e aumento da renda nacional

A macroeconomia novo-desenvolvimentista é bastante precisa no imperativo do controle da taxa de câmbio, e como o descontrole dessa taxa é capaz de efeito avassalador na economia. Todavia, a necessidade da economia do país crescer é também imperativa. E como fazê-lo, no olhar novo-desenvolvimentista? Recorrendo à literatura econômica, os autores classificam duas estratégias para o crescimento econômico: aquela induzida por salários e pela demanda interna (*wage-led*); e aquela induzida pelas exportações e pela demanda externa (*export-led*). (*idem*, pp.169-170)

Basicamente, estratégias *export-led* são aquelas conduzidas pelo superávit de contas, ou seja, guiadas pela exportação; estratégias *wage-led* são aquelas conduzidas pelo atendimento à demanda interna, o que fomenta o aumento dessa demanda, que por sua vez conduz ao crescimento do atendimento dessa demanda através do aumento da produção de manufaturados, e assim sucessivamente. Os autores da *Macroeconomia Desenvolvimentista* identificam a estratégia *wage-led* (que também pode ser

denominada por *domestic-led*) com a ideia de ciclo virtuoso do crescimento, presente na obra de Ragnar Nurske, e que consistiu de peça-chave da política de substituição de importações no ciclo nacional-desenvolvimentista (1950-1984). (*idem*, pp.170-171)

O sucesso do ciclo nacional-desenvolvimentista – baseado por excelência numa estratégia *wage-led* – se deu justamente em face do protecionismo. Essa proteção foi necessária uma vez que a estratégia *wage-led* no período conviveu com a apreciação cambial: ora, valorização da moeda nacional numa situação de trocas internacionais livres leva à desindustrialização, numa situação típica de doença holandesa. (*idem*, p.173)

A defesa de uma taxa de câmbio relativamente apreciada que era feita pelo desenvolvimentismo clássico explicava-se pela opção pelo modelo de substituição de importações. A taxa de câmbio sobrevalorizada não se tornará um obstáculo ao investimento na indústria de transformação porque esta estava bem protegida, na medida em que essas tarifas neutralizam a doença holandesa do ponto de vista do mercado interno. O país não pode exportar manufaturados, mas pode desenvolvê-los para o consumo doméstico. Além disso a indústria pagava pelos bens de capital importados um preço menor do que o de mercado. (BRESSER-PEREIRA & OREIRO & MARCONI: 2016, p.172)

Ao final do ciclo, essa política encontrou limites estruturais. No curto prazo, o crescimento induzido pela demanda leva à diminuição da margem de lucro¹⁴⁷ – componente do preço das mercadorias produzidas no país, correspondente ao excedente representado pela diferença entre o preço total e os custos totais (remuneração do capital fixo e variável, remuneração da mão de obra através dos salários, custeio dos insumos, e manutenção da taxa de reinvestimento) – mas à manutenção da taxa de lucro¹⁴⁸. Todavia, no longo prazo começam a aparecer dificuldades para a manutenção do ritmo de venda

147 Em relação à definição da taxa de lucro, me parece suficiente a descrição feita por Marx n' *O Capital* (Livro I, Cap.I): "Ao preço de custo o fabricante acrescenta o lucro usual. Aqui todas as dificuldades parecem afastadas porque o tanto por cento (a taxa) do lucro que ele deve atribuir é conhecido pelo fabricante, sendo a taxa de uso geral do ramo. Naturalmente isso não exclui absolutamente que, em consequência de circunstâncias particulares, um fabricante, em certos casos ganhe mais ou menos que o lucro habitual. Mas, em média geral, a taxa de lucro é a mesma em todos os negócios do mesmo ramo. Existe pois em cada ramo uma *taxa média de lucro*." (MARX: 1982, p.17) [destaques do autor] A definição que apresentamos é uma extensão da definição marxiana.

de mercadorias que permitam a manutenção da taxa de lucro, num nível que incentive ao investimento, em face à diminuição da margem de lucro.

A estratégia *domestic-led* pode envolver uma política de aumento de salários, em particular o salário mínimo, que o governo controla. A ideia é criar oportunidades de investimento e aumentar a taxa de investimento pela expansão do mercado interno. [...] Desse modo, a taxa de lucro poderia ser maior, mesmo se a margem de lucro fosse baixa. Mas essa hipótese não tem muito sentido a longo prazo. A curto prazo, uma queda na taxa de lucro pode ser compensada por um aumento das vendas, e assim a taxa de lucro pode não cair. Entretanto isso não acontece a longo prazo porque a longo prazo não há aumento ou diminuição da capacidade. Em outras palavras, a longo prazo não podemos pensar num contínuo aumento dos salários acima da produtividade e numa contínua redução da margem de lucro das empresas compensada pelo aumento de vendas. (*idem*, p.172)

Esgotada a estratégia de crescimento induzido pela demanda interna, é necessário que as empresas que possuem tecnologia no estado da arte mundial tenham acesso à demanda no exterior. Novamente, a variável independente é o câmbio, e os autores defendem que este esteja oscilando no nível denominado equilíbrio industrial – aquele no qual a indústria de transformação no país torna-se competitiva. Notadamente, a taxa de câmbio em equilíbrio industrial é uma taxa depreciada. Quanto menos valorizada a moeda nacional frente ao dólar e outras divisas, os preços dos importados encarecem ao passo em que caem os preços dos bens exportados.

Ou seja, a apreciação cambial eleva preços no mercado interno; ao menos num primeiro momento. Ao produzir inflação, a taxa de câmbio depreciada faz cair a taxa de salários reais. É uma situação em que a indústria do país fica mais competitiva, mas ao prejuízo mesmo que temporário dos salários.

148 Taxa de lucro e margem de lucro são duas ideias diferentes no quadro esboçado na obra novo-desenvolvimentista. A margem de lucro faz menção à fração obtida pelo capitalista, fração essa obtida enquanto componente do preço. Já a fração correspondente à taxa de lucro faz menção a soma obtida pelas vendas do bem produzido num intervalo de tempo dado (por exemplo, no mês, no trimestre, no semestre, ou no ano). Por isso a diminuição da margem de lucro pode levar à manutenção ou aumento da taxa de lucro.

Em síntese, a estratégia *export-led* voltada para a exportação de manufaturados é a estratégia adequada para o desenvolvimento econômico. Ela se esgotará se provocar redução dos salários maior do que aquela decorrente de se tornar a taxa de câmbio competitiva. (*idem*, p.177)

Embora desvalorize salários, os autores afirmam que tal desvalorização é temporária. Ao retomar o ritmo de crescimento da economia, os salários naturalmente retomariam seu nível anterior com tendência de aumento dessa renda.

A estratégia *export-led* se justifica, portanto, quando é uma estratégia destinada a mudar o nível das taxas de investimento e crescimento do país que este realize o alcançamento. [...] A adoção da estratégia *export-led* começa com uma desvalorização “única” ou *once for all* da moeda nacional em direção ao equilíbrio industrial, o que eleva os preços dos bens comercializáveis em relação aos bens não comercializáveis. Esta mudança nos preços relativos implica uma diminuição do poder aquisitivo e conseqüentemente uma diminuição do poder aquisitivo e conseqüentemente uma diminuição dos salários reais (inicialmente), um aumento da relação lucro-salário e um aumento da taxa de lucro esperada. (*idem*, p.175)

Todavia, redução de salários é uma medida de pouca popularidade. Nesse e em outros casos, os autores tornam visível a face política do problema; é necessário que os dois atores econômicos fundamentais além do governo dentro do país, as empresas e as famílias, apoiem (de forma ativa ou passiva) a desvalorização salarial momentânea.

A redução dos salários reais como resultado da desvalorização acontece, portanto, somente uma vez, enquanto a taxa de crescimento posterior da economia e dos salários é maior do que antes da desvalorização e continua assim de modo permanente ou sustentado. O governo que toma essa decisão incorre o custo político de temporariamente reduzir os salários, mas sabe que a economia atingirá no futuro uma taxa de crescimento maior e mais sustentável. (*idem, ibidem*)

Novo-desenvolvimentistas se percebem como *heterodoxos* e *estruturalistas*¹⁴⁹, e nesses dois aspectos guardam semelhança com o antigo desenvolvimentismo.

Ainda no campo heterodoxo, os autores admitem influência do pensamento cepalino, apesar da crítica ao modelo de substituição de importações, uma vez que consideram historicamente esgotada a estratégia *wage-led* para se atingir o *catching up*. Ainda assim reconhecem a influência que recebem de Raul Prebisch, Celso Furtado, e Hans Singer. Por outro lado, admitem a influência de Anthony P. Thirlwall; economista de origem britânica e professor na Universidade de Kent, Thirlwall formalizou e deu robustez empírica ao entendimento das causas e processos concernentes ao desequilíbrio de contas na economia dos países da periferia – outrora a tese cepalina da tendência ineroxável da deterioração dos termos de troca – formando ele próprio um entendimento crítico da matéria.

Em 1979 Thirlwall enunciou uma teoria do balanço de pagamentos que contrariou a interpretação predominante, então de aceção neoclássica. De acordo com Thirlwall “o comportamento do balanço de pagamentos de uma economia, especificamente as exportações, poderia implicar fortes restrições ao crescimento econômico” de modo que “a explicação para as diferenças nas taxas de crescimento do produto entre as economias mundiais não estava no lado da oferta, como postulam as correntes neoclássicas, e sim, no lado da demanda, como postula a corrente keynesiana” (SILVA & VERGOLINO & LIMA: 2000,p.853). Dávila-Fernández & Amado (2015, pp.101-108) observam na formalização de Thirlwall em teoria o que já estivera estabelecido no pensamento cepalino, especificamente em Raul Prebisch, como um postulado: a tese da deterioração dos termos de troca internacionais dos países da periferia, dado se tratarem de pautas de exportação de *commodities*. De acordo com as autoras, o ponto de convergência entre a regra de Thirlwall e a regra de Prebisch-Singer está na atribuição do equilíbrio das contas externas,

149 Uma caracterização do termo *heterodoxia* e *estruturalismo* constam da seção 5.2.3. do Capítulo 3.

que é decorrência do desenvolvimento e dinamização do mercado interno, às restrições impostas pelo lado da demanda¹⁵⁰.

O entendimento de Thirlwall sobre o equilíbrio de contas do país influenciou o pensamento novo-desenvolvimentista acerca da escolha pela estratégia na busca pelo crescimento econômico, se *wage-led* ou *export-led*. Os autores novo-desenvolvimentistas são enfáticos em relação a validade das estratégias *wage-led*, as quais incluem a política de substituição de importações: tais políticas são úteis apenas no estágio inicial de industrialização, devendo ser substituídas por estratégias *export-led*. Essa evolução decorre da necessidade de se obter acesso à demanda, a qual será a nova indutora do crescimento e desenvolvimento econômico – uma vez que o crescimento apenas pela demanda interna (ou seja, *wage-led*) esbarra em obstáculos estruturais já expostos acima.

Em consonância com os autores em tela, entendamos por *crescimento econômico* o aumento da renda concomitante à dinamização do mercado interno (crescimento e diversificação da demanda na cauda do crescimento e diversificação da oferta) e ao aumento do produto realizado por esta economia. A relação exposta na expressão abaixo elaborada por Thirlwall é uma decorrência do princípio exposto alhures – entre taxa de câmbio, preços de bens importados e exportados – o qual estabelece condições para um crescimento sustentado da economia. Ao que toca, por outro lado, o aumento da renda nacional, estabelece o autor: (THIRLWALL:2015, p. 434)

150 De acordo com a regra de Thirlwall, para que haja equilíbrio da balança de pagamentos em conta corrente em uma economia com taxa ascendente de crescimento é necessário que a taxa de crescimento do preço de artigos exportados seja igual a mesma taxa de artigos importados. A demonstração matemática da regra de Thirlwall fugiria do escopo desta tese, todavia é importante saber que o autor formalizou a sua regra geral na seguinte expressão: (THIRLWALL: 2011, p.431)

$$P_{dt} + X_t = P_{ft} + m_t + e_t$$

Onde:

X quantidade de bens exportados;

P_d é o preço dos bens exportados, em moeda nacional;

P_f é o preço de bens importados, em moeda estrangeira.

m é a quantidade de bens importados

e é a taxa de câmbio

t é momento ou intervalo de tempo.

$$\gamma_{Bt} = \chi(t) / \pi$$

Onde:

γ_{Bt} é a taxa de crescimento com equilíbrio do balanço de pagamentos

χ é a quantidade de bens exportados, em moeda do país

π é a elasticidade-renda da demanda por importados.

A elasticidade-renda da demanda por importados (π) consiste na variação da procura por esses bens, considerando a remuneração na forma de salários e a parcela do lucro obtido pelos demandantes desses bens – no caso de bens de capital e bens de equipamento. Ora, essa elasticidade-renda significa capacidade para importar; o que, sabemos pela teoria econômica, requer captação de divisas no exterior, o que significa que guarda relação direta com o *quantum* de exportação gravado na balança comercial do país. No caso dos países de renda média, como o Brasil, aumento da renda nacional significa superávit de contas; ou seja, o aumento da elasticidade-renda da demanda por importados é uma taxa que precisa crescer mais lentamente do que a quantidade de bens exportados pelas empresas nacionais. Ou seja, não apenas a demanda é indutora do crescimento como, e novamente, é necessário que as empresas tenham acesso à essa demanda – principalmente quando se trata de demanda fora do país. Como visto anteriormente, cumpre essa função a taxa de câmbio administrada, uma vez que essa taxa é quem tornará as exportações do país mais ou menos competitivas.

Os novo-desenvolvimentistas seguem essa linha de interpretação. Ora, a formalização proposta por Thirlwall (*op cit.*) nos mostra que o crescimento tem relação umbilical com o fluxo de exportação. Não poderia ser diferente do ponto de vista novo-desenvolvimentista, o qual recorrentemente defende o superávit de contas para formação de poupança interna. Assim, os novo-desenvolvimentistas defendem que se busque o superávit externo, através de uma política industrial e tecnológica somada à depreciação cambial, quando a

demanda indutora do crescimento formada dentro do país esgotar sua capacidade de indução.

Durante o período inicial da industrialização os países atrasados podem adotar com sucesso um modelo de substituição de importações em que o grau de abertura diminui e a estratégia *wage-led* é teoricamente viável – apenas teoricamente porque na prática os períodos de substituição de importações e estratégia *wage-led* geralmente coincidem com aumento das desigualdades. Já na transição de uma taxa de câmbio sobrevalorizada para uma taxa competitiva, o crescimento será *export-led*. E deverá continuar por muito tempo nessa estratégia até o país atingir seu grau “normal” de abertura (que faz plena utilização das economias de escala potenciais), até as exportações mundiais deixarem de crescer mais do que o PIB mundial, e até que o país se industrialize ou se sofisticue produtivamente e deixe de ter o problema da restrição externa, que Prebisch definiu e Thirlwall formalizou. Essa formalização mostra que a taxa de crescimento do país é limitada pela taxa de crescimento de exportações, devendo ser menor do que essa taxa. Ora, neste caso, a estratégia *export-led* é uma questão de lógica. (BRESSER-PEREIRA & OREIRO & MARCONI: 2016, pp.170-171)

Ora, a persecução ao crescimento econômico tem por fim último o aumento da renda nacional e a formação de poupança interna. Na tradição desenvolvimentista, o crescimento é condição *sine qua non* para ulterior redistribuição e estruturação de uma condição de bem estar social e divisão menos concentrada da riqueza; em tal estágio, pode-se dizer que não apenas o crescimento, mas sim o *desenvolvimento* foi atingido.

Nesse campo, os novo-desenvolvimentistas discutem o alcance e significado da ideia de renda nacional – uma vez que seu aumento é uma meta importante para o alcance tanto do crescimento quanto do desenvolvimento. Ora, tal ideia teria que refletir o valor de bens e serviços produzidos pelo país num dado período, geralmente atribuído ao intervalo de um ano. Uma formalização comum levaria a conceituar meramente a renda nacional com a soma entre salários e lucros obtidos no país num período em questão. Por outro lado, os autores de *Macroeconomia Desenvolvimentista* incluem também nesse cômputo “os rendimentos dos capitalistas rentistas (*R*) altos salários e bônus dos financistas e altos executivos das grandes corporações multinacionais (*B*) e o Estado, na medida em que ele incorre em despesas

sociais que no final representam salários indiretos (G_w)” (BRESSER-PEREIRA & OREIRO & MARCONI: 2016, pp.178,179). Dessa forma, os autores propõem a seguinte formalização para o conceito de renda nacional:

$$Y = W + G_w + P + R + B,$$

onde: Y é a renda nacional,

W é a taxa de salários, e

P , é a taxa de lucros.

Sendo assim, os autores afirmam que é mais nítida a visualização de que as rendas produzidas no país são distribuídas com forte desigualdade. (*idem*, p.179) Apontam não apenas a desigualdade social – caracterizada pela assimetria desproporcional entre remuneração dos lucros e remuneração dos salários – mas também a recompensa desigual a favor da atividade rentista e a detrimento do setor produtivo. (*idem, ibidem*) Os autores visualizam o problema da desigualdade social, assim como a necessidade de enfrenta-lo.

Dada essa identidade [da renda nacional, equação citada acima] ligeiramente mais complexa, há três maneiras de reduzir a desigualdade: uma diminuição dos ganhos dos capitalistas rentistas, uma diminuição das desigualdades salariais por meio da taxaço de altos salários e bônus, e uma expansão do Estado de bem-estar social. As três abordagens possibilitam reduzir a desigualdade sem reduzir as taxas de lucro dos empresários e, portanto, sem reduzir as taxas de investimento e de crescimento. (BRESSER-PEREIRA & OREIRO & MARCONI: 2016, p.179)

Para se alcançar esse objetivo, os autores propõem de imediato a baixa de taxas de juros a partir da política econômica do governo. Tal medida seria imprescindível no intuito de recompensar o capital produtivo e incentivar o investimento, peça chave no projeto novo-desenvolvimentista. Em relação a redução da desigualdade salarial entre trabalhadores mais qualificados e menos qualificados, os autores propõem taxaço das rendas salariais dos extratos mais elevados, assim como dos rendimentos de altos executivos das companhias. Por último, salientam a importância de um Estado de bem-estar social. Não seria uma redistribuição salarial direta, no sentido de redistribuir rendas monetárias na forma do próprio numerário, mas sim permitir um acesso

mais equânime a bens e serviços para os trabalhadores de baixa renda, nas áreas de saúde, educação, cultura, habitação entre outros. (*idem*, pp.179, 180)

2.3. O Regime de partilha de produção no Brasil na abordagem novo-desenvolvimentista.

Um problema a ser enfrentado ainda pela corrente novo-desenvolvimentista em sua trajetória de elaboração intelectual nos parece ser a questão da presença do Estado no quadro empresarial dentro do processo de desenvolvimento. Isso porque há uma convergência entre os autores sobre a passagem em termos do papel do Estado no desenvolvimento, de empreendedor a regulador. Todavia, os autores falam em preservar empresas ditas “estratégicas” dentro do setor público, entre elas a Petrobrás. Entretanto, ainda não são muitos precisos os critérios e parâmetros para classificar de uma forma ou outra empresas e instituições quanto ao desejo de mantê-las no setor público ou passá-las ao setor privado¹⁵¹.

O enfoque nessa seção será dado aos principais nomes do pensamento novo-desenvolvimentista; em especial, Bresser Pereira. Primeiramente porque suas declarações no debate público e na produção acadêmica tendem a refletir e se apresentar – com frequência muito considerável – não apenas como especialistas e economistas, mas na condição de membros da corrente novo-desenvolvimentista. Nesse sentido, é necessário reconhecer que a corrente novo-desenvolvimentista não é unívoca ou monolítica. Nos interessa, no caso, o posicionamento da liderança intelectual dessa corrente, assim como o quanto essas ideias tem potencial para penetrar a base do movimento e encontrar respaldo e convencimento na opinião pública.

151 Para se ter uma ideia dessa imprecisão, Biondi (2013, p.272) registra a crítica de Bresser à privatização do setor de telefonia, por se tratar de um setor estratégico. Tal posicionamento vai na contramão do apresentado no trabalho de Sicsú & Paula & Michel (*idem, ibidem*): para esses autores, prevalece o princípio de que as teles, enquanto empresas estatais, se constituíram porque estavam numa área cujo desenvolvimento era necessário, mas ainda não estavam dadas as condições do setor privado em assumir o investimento e a gestão; uma vez dadas essas condições, não se justificaria a permanência da presença do Estado nesse setor. No setor petróleo, por outro lado, os autores da corrente novo-desenvolvimentista convergem para a defesa da presença de uma estatal no setor; divergem em relação a questão do monopólio – embora tendam, em média, a preferir a abertura – assim como na questão da permanência ou não de empresas públicas no setor petroquímico.

Coincide com a emergência e ascensão do novo-desenvolvimentismo como conjunto ideacional a se apresentar como projeto alternativo de futuro e de afirmação nacional – devidamente municiado de um entendimento próprio e sistemático da sociedade e economia brasileiras – a própria trajetória de Bresser para um campo “nacionalista do setor privado”, tomando de empréstimo o termo de Bielschowsky (2004). Essa trajetória, que de forma nenhuma significa renúncia completa com suas ideias anteriores, se inicia em 1999, quando de sua saída do governo. Nas intervenções desse autor no debate público que foram escolhidas aparecem flagrantemente elementos importantes do pensamento nacionalista, e em conexão tanto com o pensamento novo-desenvolvimentista quanto com o lugar da política petrolífera dentro desse pensamento.

Ao que toca a política para o pré-sal, o autor é favorável ao marco legal do regime de partilha com empresa pública a gerir as jazidas constantes na província geológica do pré-sal. Em artigo de agosto de 2008 no jornal Folha de São Paulo (BRESSER-PEREIRA: 2008a) Bresser Pereira afirma que um regime de petróleo específico para o pré-sal tem que ser elaborado a luz da preocupação com a tendência inexorável de apreciação cambial e da doença holandesa. Assim, dá como exemplo a crise de 2002; de acordo com ele, decorreu da apreciação da taxa de câmbio naquele momento, que ultrapassou o equilíbrio industrial e atingiu o equilíbrio corrente, somada a alta taxa de juros e, conseqüentemente, pela doença holandesa. Esse processo deu curso até que começou a gerar déficit em conta corrente. Esses fatores internos é quem teriam tornado vulnerável a economia brasileira, de modo que os fatores externos – principalmente ligados a restrição de crédito – a atingiram e decorreram na crise do balanço de pagamentos de 2002.

De acordo com Baer, (2002, pp.476-477) a crise brasileira de 2002 decorreu de tensões vindas de dentro do balanço de pagamentos. Embora o governo tivesse aplicado a cartilha do FMI à risca, de orientação econômico-neoclássica, esse “bom comportamento” não deu condições para a economia brasileira se proteger do efeito-contágio da crise argentina, da recessão mundial, e mesmo do impacto e da incerteza provocados pelo ataque terrorista

de 11 de Setembro (nos Estados Unidos). Apesar do Brasil ter recebido apoio do FMI, em agosto de 2002, de 30 bilhões de dólares, a economia do país sentiu os efeitos da crise em que o mundo passava no momento: o investimento direto externo caiu para a marca de 15 bilhões de dólares, e houveram dificuldades no mercado brasileiro em se conseguir novos compromissos de financiamento vindos do exterior. Esses fatos tanto dificultaram a rolagem da dívida externa, pressionando ainda mais a dívida interna, quanto a renovação de linhas de financiamento de comércio exterior. O resultado desse processo foi uma forte crise do balanço de pagamentos em 2002. Por último, é importante observar que o autor sublinha que a economia brasileira esteve superavitária no período mesmo dada a depreciação cambial escolhida naquele momento. Por outro lado, Baer afirma que o superávit primário apenas poderia equilibrar as condições de liquidez da economia brasileira a longo prazo se houvesse crescimento econômico e queda da taxa de juros¹⁵².

Ainda no mesmo artigo, Bresser (2008a) defende ser imprescindível para o regime escolhido para o pré-sal a captura das rendas ricardianas responsáveis pelo desequilíbrio cambial que produz a doença holandesa. É preciso notar que o autor é enfático nesse ponto.

Embora a doença holandesa no Brasil não seja muito grave porque a diferença entre as duas taxas de equilíbrio acima referidas não é muito grande, ela vem causando gradual desindustrialização desde o início dos anos 1990, quando deixou de ser neutralizada. Com o petróleo, tornar-se-á gravíssima. Entretanto, como é compatível com o equilíbrio da conta corrente, o mercado não tem qualquer possibilidade de neutralizá-la. Cabe ao Estado esse papel, de um lado garantindo aos exploradores do recurso natural um lucro satisfatório, e, de outro, estabelecendo impostos, royalties, retenções ou participações que capturem o ganho extra – o ganho acima do lucro, que se denomina ‘renda ricardiana’ – e impeçam que o petróleo seja oferecido a uma taxa menor que a do equilíbrio industrial.

152 Observe-se que naquele momento Baer não estabelece uma expectativa otimista em relação ao quadro vindouro da economia brasileira: “Entretanto, um aumento do crescimento econômico e o retorno de vultosos influxos de capitais parecem incertos dado que um novo governo está prestes a tomar posse em 2003” (BAER: 2002, p.477)

A crítica de Yoshiaki Nakano é igualmente contundente. Escrevendo a dois meses antes da promulgação da lei 12.351/10, Nakano é certo no apontamento do problema cambial decorrente da exploração no pré-sal sem um regime regulatório adequado:

No caso brasileiro, estamos fazendo pior do que faz a Venezuela hoje ou outros países, apreciam a taxa de câmbio consumindo a receita efetiva de exportação de petróleo. O Brasil está apreciando a taxa de câmbio antecipadamente e consumindo uma receita de exportações, que poderá ou não, se materializar no futuro, provavelmente, muito depois da Olimpíada de 2014, ampliando o passivo externo e a gastança pública. É importante lembrar que a receita futura é ainda incerta e existem riscos e desafios tecnológicos não triviais para extrair petróleo em águas do pré-sal. (NAKANO: 2010)

O importante a se observar é que já nesse texto há uma defesa do regime de partilha de produção. Esse regime contratual poderia dar condições para a aplicação dos instrumentos fiscais e tributários que minimizam ou impedem o processo econômico de doença holandesa.

Este resultado poderá ser logrado através da substituição do sistema de concessão pelo contrato de partilha de produção – um sistema que além de não desestimular o parceiro produtor porque o risco no pré-sal é menor, permite uma retenção maior e melhor calibrada das rendas do petróleo quem em vários países supera 90%. Para isso será necessário criar uma empresa 100% estatal – uma pequena empresa que ficará com as reservas e fará os contratos. Não há estatização nessa política, mas defesa do interesse nacional. (*idem, ibidem*)

Há duas propostas nesse trecho, em detalhe: a defesa pelo regime de partilha, e a criação de uma empresa estatal para gerir os blocos exploratórios no pré-sal. Essa minúcia de detalhe chama a atenção se levarmos em conta que os projetos de lei em cujos documentos essa proposta estaria gravada apenas seria encaminhada ao Congresso apenas em agosto de 2009.

Em artigo de setembro do mesmo ano, Bresser-Pereira (2008b) volta a salientar a necessidade de retenção de rendas ricardianas, decorrentes da exportação de *commodities*, em redação direta e transparente.

A teoria econômica distingue os lucros ou dividendos dos capitalistas inativos (que são a remuneração do seu capital e correspondem aos juros e aos aluguéis), dos lucros dos empresários derivados de suas inovações, e das “rendas ricardianas” que têm origem nos diferenciais de produtividade dos recursos naturais. Enquanto lucros-dividendos, juros e aluguéis são legítimos desde que modestos, e os lucros de empresários schumpeterianos são excelente sinal de que o país se desenvolve, as rendas ricardianas, além de não terem legitimidade, causarão graves prejuízos para a sociedade se não forem capturadas pela sociedade. Por isso, e porque o mercado não tem poder de controlá-las, David Ricardo, há duzentos anos, as estigmatizava, e as nações bem governadas as controlam. (BRESSER-PEREIRA: 2008b)

Aparecem nesse texto duas afirmações importantes que colocam a questão do petróleo em geral, e do pré-sal em específico, como ponte entre o pensamento novo-desenvolvimentista e a questão nacional. Primeiramente, ao nos deixar uma fala em que rejeita o insulamento da ANP enquanto agência reguladora; e em seguida, não menos importante, ao se referir a Petrobrás como símbolo nacional.

A defesa pelo papel da ANP de promotora da política executiva do Estado para o petróleo, e não de um papel meramente “regulador” e aparentemente independente, é peça importante da formação política de um projeto nacional, dada a condição de centralização da elaboração dessa ideia e sua formalização. Evidentemente que precisamos ver o regime de petróleo como parte desse projeto nacional, que está no conjunto do pensamento novo-desenvolvimentista (ainda que tal pensamento econômico-político seja uma obra em aberto), e não ver esse projeto meramente adstrito ao regime de petróleo proposto.

No debate sobre o pré-sal, o problema fundamental que a sociedade brasileira enfrenta é o de capturar e depois usar bem as rendas ricardianas do petróleo. Por isso o governo iniciou o debate do problema; por isso entende que a Agência Nacional do Petróleo não é uma verdadeira agência reguladora (não tem preços monopolistas a definir como se mercado houvesse), mas uma agência executiva a quem cabe executar a política do governo (nos países desenvolvidos as agências de petróleo são sempre executivas); por isso, está estudando a conveniência da criação de uma empresa 100% estatal para ser proprietária

das reservas de petróleo e agir como instrumento adicional do governo na partilha das rendas. (*idem, ibidem*)

A condição da Petrobrás nesse arranjo é delicado. No pensamento novo-desenvolvimentista – e diferentemente do desenvolvimentismo clássico – não são as empresas públicas quem vem a promover o desenvolvimento dos setores da economia, mas sim as empresas privadas dos seus respectivos ramos da produção. No novo-desenvolvimentismo, todavia, deve o setor produtivo privado atuar e desenvolver-se nos ramos em que houver concorrência; nos setores monopolistas – como é o caso do petróleo – tanto Bresser quanto o campo novo-desenvolvimentista em geral defendem que haja uma empresa estatal. Existe aqui uma diferença evidente com o liberalismo econômico, no qual não é tolerável a presença de qualquer empresa pública. Tanto essa diferença quanto o valor simbólico intrínseco da Petrobrás ficam evidentes na passagem abaixo.

Como essas rendas são elevadas, empresas nacionais e estrangeiras do setor, reunidas em associação, organizam seminários e contratam economistas e engenheiros para garantir que a ANP seja “autônoma” e que a empresa 100% estatal não seja criada. Dessa forma esperam participar dessas rendas. Alguns dos argumentos que apresentam em seu favor devem ser considerados pela sociedade brasileira. Sem dúvida, serão necessários grandes investimentos, e, portanto, é preciso não desestimulá-los. Mas, para isso, não é preciso que se apropriem das rendas do petróleo; basta que fiquem com os lucros. Sem dúvida, é preciso garantir a Petrobrás – esta é um grande patrimônio nacional – mas não deixa de ser curioso que os setores que sempre lhe foram contrários de repente se transformem em seus defensores. Sem dúvida, o Brasil já ultrapassou a fase em que empresas estatais eram necessárias para promover a industrialização, mas não é essa a questão em jogo em torno da empresa 100% estatal. (*idem, ibidem*)

Também a tensão entre a criação de uma empresa pública para o pré-sal *versus* regulação por agência governamental “independente”, no tocante a gestão dos campos e blocos exploratórios na província geológica do pré-sal, é nesse momento terreno de disputa, como bem reflete o texto em análise. É

claro aqui o posicionamento de Bresser, e não destoante do campo novo-desenvolvimentista, em prol da formação da empresa – autorizada posteriormente pela lei federal 12.304 de 2010, com o nome de Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA).

O último parágrafo desse ensaio completa o contorno nacionalista na questão do pré-sal ligando outro símbolo nacional depois da Petrobrás: a do próprio Estado nacional, indissociável da própria ideia de nação, assim como seu defensor, e emissário de um projeto de nação e de país. Não é gratuita a afirmação nacional presente no tom do documento, afirmação essa ventilada em relação ao presente; agora aparece em relação ao passado, como não poderia deixar de ser, na figura da independência. É importante notar ainda que a afirmação da nação vem dentro de uma resposta a típica crítica realizada contra o setor público e vinda do campo liberal, o que mostra o nexos entre a defesa de um desenvolvimento capitaneado (ainda que não diretamente operacionalizado, como fora no desenvolvimentismo clássico) por instituições do setor público e a afirmação da nação.

Se estes argumentos merecem consideração, há um argumento adicional que eu considero indigno: um desrespeito aos brasileiros. Já li e ouvi que a empresa 100% estatal necessitará de no máximo 100 técnicos altamente qualificados, mas que logo estará empregando 5.000. Críticas aos governantes e às instituições são essenciais para a democracia. Com esse argumento, porém, o que se está afirmando é que o Estado brasileiro é formado por um bando de políticos e servidores corruptos que ignoram o interesse público. Não se está fazendo, portanto, uma crítica razoável, mas se está ignorando e desmoralizando dois séculos de esforço dos brasileiros para construir seu sistema constitucional legal e sua administração pública. Para ser coerente, quem faz tal afirmação deveria advogar que o Brasil devolva seu Estado a Portugal e volte à condição de colônia. (*idem, ibidem*)

Um ano depois do artigo de 2008(b), Bresser volta a mencionar o nacionalismo em tom positivo e repelir as acusações dirigidas à proposta do regime de partilha – especialmente ligadas ao “estatismo” que esse regime jurídico-contratual carregaria. É antes de tudo uma oportunidade para o idealizador do novo-desenvolvimentismo reafirmar o caráter assumidamente

nacionalista desse conjunto ideacional; e, acompanhada dessa reafirmação, a diferenciação com o alegado estatismo e também em relação ao antigo nacional-desenvolvimentismo.

O conservadorismo local, entretanto, está acusando os quatro projetos de "nacionalistas" e "estatizantes"? Quanto ao primeiro epíteto, não é acusação, é elogio. Os cidadãos dos países ricos são todos nacionalistas -tão nacionalistas que não precisam usar essa palavra para se distinguir uns dos outros. Por isso, seus ideólogos podem usar essa palavra de forma pejorativa procurando, assim, neutralizar o necessário nacionalismo econômico dos países em desenvolvimento. (BRESSER-PEREIRA: 2009)

Outra observação importante nesse texto é a reafirmação da 'fórmula' econômica para o conjunto do regime regulatório para o pré-sal: contratos de partilha de produção (PSA) como regime contratual das áreas compreendidas no polígono do pré-sal; a criação da empresa pública para a gestão desses contratos (cujo nome à época ainda esboçava-se "Petro-Sal"); e a criação de um Fundo Soberano para receber os recursos obtidos da retenção financeira oriunda desse regime contratual, quanto demais tributações e participações necessárias para coibir o advento (ou agravamento) da doença holandesa.

Embora defenda o papel do Estado na gestão e participação da atividade econômica em geral na economia do país, e em específico no setor petróleo e no pré-sal, Bresser advoga pelo desenvolvimento de um setor privado produtivo, conquanto elemento imprescindível do crescimento e do desenvolvimento econômico. A defesa de um Estado forte é a mesma por um empresariado dinâmico, inovador e competitivo. A soma desses elementos de força é singular ao novo-desenvolvimentismo e o diferencia do social-desenvolvimentismo de forma irretorquível. Nesse artigo de 2009 Bresser novamente faz menção a essa ideia, de modo que é importante que aqui seja citada.

E o que dizer do epíteto de "estatizante" porque cria a Petro-Sal? Isso também não faz sentido. O Brasil já passou a fase em que o papel do Estado é o de realizar investimentos nas indústrias de base. O setor privado já tem suficiente capital para isso e é reconhecidamente mais eficiente e mais inovador do que o setor estatal em produzir nos setores

competitivos da economia. A Petro-Sal será uma pequena empresa 100% estatal não será operacional, mas proprietária das reservas. Através dela poderemos ter o sistema de partilha com alíquotas flexíveis dependendo do preço internacional do petróleo. (*idem, ibidem*)

Conforme consta na seção 5 do Capítulo 1 desta Tese, a forma como o regime de partilha seria então implementada a partir de 2010 tomou essa forma. O princípio do desenvolvimento econômico como tarefa conjunta do mercado e do Estado também veio a compor importante ingrediente nesse regime regulatório então estabelecido para o pré-sal.

O último fator importante a se analisar na ótica novo-desenvolvimentista seria o risco de doença holandesa em que ele poderia incorrer. Como exaustivamente destacado, para o novo-desenvolvimentismo a neutralização da doença holandesa é efetuada a partir de um imposto sobre a renda diferencial ricardiana obtida com a atividade. O petróleo, por ser uma *commoditie* que traz grandes retornos em dólares, é um bem passível de provocar doença holandesa; as quantidades estimadas no pré-sal potencializam esse risco. Também os autores de *Macroeconomia Desenvolvimentista* compartilham da preocupação que o petróleo desperta em relação à doença holandesa:

A doença holandesa existe mesmo se as commodities que lhe dão origem tiverem alto conteúdo tecnológico, como acontece atualmente com a produção de petróleo e com a agricultura, que é cada vez mais sofisticada do ponto de vista tecnológico. É um obstáculo ao crescimento porque as atividades agrícola e de mineração não são capazes de empregar toda a força de trabalho e porque implica que o país deve abandonar as oportunidades de investir e inovar em setores com maior conteúdo tecnológico potencial, e, portanto, com maior valor agregado *per capita*. (BRESSER-PEREIRA & OREIRO & MARCONI: 2016, p.200)

Ao se tratar do regime de partilha no pré-sal, essa é uma questão em aberto uma vez que não há tributação prevista para neutralização da doença holandesa. Uma forma não proposital poderia ser vista na participação do Fundo Soberano na sociedade com a Petrobrás, no entanto a maior participante do primeiro consórcio. Todavia, a recente desobrigação da petroleira estatal em participar como operadora e sócia majoritária no consórcio

terminou por deixar a mostra essa lacuna regulamentar. No olhar novo-desenvolvimentista, o regime de partilha é o desejável. Mas como se apresenta, e num olhar novo-desenvolvimentista, é um modelo controverso.

A publicação de orientação novo-desenvolvimentista mais recente¹⁵³ a respeito é a de André Leonardo Meerholz (2017). Pronunciando desde o campo jurídico, o autor examina o regime contratual no Brasil em precisão. Na primeira parte do livro, o autor elabora ampla discussão sobre apreciação cambial e doença holandesa. Na segunda (“A Doença Holandesa e sua Neutralização”) e terceira partes (“O Modelo Regulatório do Pré-Sal e a Doença Holandesa”) o autor discute amplamente os regimes contratuais de petróleo praticados no mundo, ao passo em que sugere as possibilidades de desequilíbrio cambial nesses regimes. Nesse tocante, o autor segue a corrente novo-desenvolvimentista num detalhe importante. Apesar de não considerar no livro a questão do imposto sobre as rendas ricardianas, o autor chama a atenção para a parte do governo que é auferida de acordo com o regime regulatório, e com isso neutraliza o desequilíbrio cambial.

A instituição de um novo modelo regulatório é, sem dúvida, um importante avanço. [...] Neste cenário se insere o manejo adequado dos recursos obtidos com a exploração do petróleo no mercado internacional em volume condizente com o potencial de extração na área resultaria em um maciço ingresso de moeda estrangeira na economia do país, do que resultaria o risco de desencadeamento da doença holandesa atrelada aos recursos do petróleo.

Deste modo, compreender como o modelo regulatório definiu a gestão e aplicação dos recursos oriundos da exploração da nova fronteira petrolífera permitirá avaliar sua adequação para neutralizar o risco de que a economia do país sofra os efeitos de uma grave falha de mercado macroeconômica como a doença holandesa. (MEERHOLZ: 2017, p.166)

O autor argumentará que o regime de partilha de produção é adequado à necessidade de neutralização da doença holandesa. Nos furtaremos à explicação dos meios pelos quais o regime de partilha separa da produção a parte da empresa e a parte do governo, já suficientemente descrita no Capítulo

153 Use-se como referência o mês de outubro de 2017.

1 (seção 5) e no Capítulo 2 (seção 1 e 1.2) desta Tese, apenas retomaremos que no regime de partilha a parte do governo é maior sobre a produção, assim como o seu controle sobre esse processo. Dois aspectos importantes são levantados por Meerholz acerca desse quadro: a destinação dessa arrecadação, assim como a possibilidade de taxaço dos excedentes que vierem a ser exportados.

O autor discute a exaustão a necessidade de apropriação dessas rendas e sua relação com a doença holandesa. Nesse sentido, afirma que:

O modelo de partilha de produção não apenas visa o aumento da participação estatal o produto da exploração. O rol de objetivos previstos pela lei demonstra uma forte preocupação que da atividade não resulte instabilidade macroeconômica derivada de alterações bruscas no comportamento de determinadas variáveis, como inflação, renda, nível de salários e, sobretudo, a taxa de cambio. (MEERHOLZ: 2017, p.203)

Nesse objetivo, o autor defende duas ações. A primeira seria a própria determinação da taxa de câmbio a ser perseguida (*idem*, pp.203, 204), embora em sua explicação especifique a instituição que a essa tarefa deveria corresponder. A segunda seria a criação de um critério mais transparente e preciso de limite à remuneração do custo em óleo (*idem*, p. 206).

Relativo a neutralização da doença holandesa a partir das rendas auferidas pelas participações governamentais na atividade, o autor lembra que trata-se de objetivo do Fundo Social¹⁵⁴. Por último, o autor defende que é legal a concomitância do imposto sobre exportação¹⁵⁵ sobre o regime tributário já previsto na regulação em tela. O que o autor defende é que seu uso seja excepcional, sendo que “o imposto seria aplicado como medida complementar, quando a regra do regime regulatório for insuficiente para neutralizar a entrada de recursos na economia” (*idem*, p.207).

154 Lei 12.351, Art. 48, Inciso III.

155 Ver Constituição Federal, Art.153, Inciso II.

Ainda assim, é indispensável salientar que o posicionamento de Meelholz não sintetiza o 'diagnóstico' novo-desenvolvimentista acerca da adequação do regime de partilha, da forma em que foi desenhado para o marco regulatório brasileiro, para o pré-sal e áreas estratégicas, pois há um dissenso se esse imposto sobre exportação não deveria constar do próprio regime regulatório e não aquele já constante do preceito constitucional.

Três anos antes da publicação do livro de Meelholz, Bresser Pereira, em seu *A Construção Política do Brasil*, condenara o regime brasileiro de partilha justamente por não constar dele uma tributação específica contra rendas ricardianas provenientes da atividade, ou ao menos uma participação especial¹⁵⁶, como consta do regime de concessão.

Um momento de euforia nacional, durante o governo Lula, foi a descoberta de grandes reservas de petróleo no pré-sal. Um pouco antes, em 2005, eu havia escrito um pequeno artigo sobre a doença holandesa e a desindustrialização que ela provoca. [...] O governo negou que houvesse doença holandesa no Brasil apesar da evidência em contrário, mas um pouco depois, com a descoberta das grandes reservas no pré-sal, reconheceu que o petróleo daria origem a ela, e decidiu mudar seu marco regulatório. Este passou a ter dois regimes, a serem escolhidos dependendo de os lotes a serem licitados apresentarem maior ou menor risco para as empresas. O regime de partilha foi adotado no caso do pré-sal, com o argumento de que este permitiria uma melhor neutralização da doença holandesa. Mas como ficou claro pra [sic] mim mais tarde, nesse novo marco regulatório não foi colocado como instituição central um imposto de exportação, sem o qual é impossível evitar a sobreapreciação do câmbio. (BRESSER-PEREIRA: 2016, pp.355-356)

Apesar de serem posições diferentes sobre o tema, os argumentos de Bresser e Meelholz não são necessariamente contraditórios: Bresser observa que realmente não consta um imposto preventivo no marco regulatório, ao passo em que Meelholz sugere a aplicação de imposto já constante da legislação, ainda que seu cálculo necessite ser adaptado ao problema

156 A escolha por não ser gravada outra receita governamental além dos *royalties* e bônus de assinatura na lei 12.351 foi decisão política e guarda relação com a capitalização da Petrobrás. Ver Capítulo 1, seção 5, desta Tese.

concreto, que é a obtenção de renda ricardiana da atividade; o que no limite implica em nova alteração legal.

3. A corrente social-desenvolvimentista e a proposta de um desenvolvimento com inclusão social.

A mudança de governo em 2002 juntamente com o esgotamento do ciclo neoliberal fez reemergir no debate público no Brasil tanto o tema do desenvolvimento quanto a questão do bem-estar, justiça social, e da desigualdade. Esse quadro facultou a emergência de uma agenda desenvolvimentista, juntamente com uma reelaboração do tema nacionalista a ela relacionada. Como visto na seção anterior, o novo-desenvolvimentismo consistiu da primeira resposta a esse quadro, ainda que leve-se em consideração que esse conjunto ideacional possui amplo precedente.

O social-desenvolvimentismo, por sua vez, aparece como corrente política e de ideias, se colocando como alternativa dentro desse campo neodesenvolvimentista emergente. Os acadêmicos e intelectuais alinhados à corrente social-desenvolvimentista se congregam principalmente nos institutos de Economia da Unicamp e da UFRJ. Entre os campinenses, Pedro Paulo Z. Bastos afirma que a proposta social-desenvolvimentista consistiria numa resposta tanto a hegemonia neoliberal – em fase descendente no início da década de 2000 – quanto a proposta novo-desenvolvimentista.

De acordo com o autor, a estratégia econômica desenvolvimentista distributiva do setor público (social-desenvolvimentismo) se sobreporia a estratégia proposta pelo desenvolvimentismo exportador do setor privado (novo-desenvolvimentismo), embora com ele compartilhe do entendimento sobre uma taxa de câmbio equilibrada. Mas não atribui centralidade a esse fator, tampouco ao desenvolvimento a partir de uma plataforma de exportação *a la* países do Leste Asiático (BASTOS: 2012, p.800). Enquanto proposta renovadora da corrente desenvolvimentista, converge ao desenvolvimentismo privado-exportador no entendimento da necessidade dessa renovação, mas

não a propõe tal como seus colegas. A diretriz principal da corrente é a ampliação da capacidade e dinamismo do mercado *interno*, tendo o externo como contribuição complementar ao crescimento.

Considerando essa estrutura da economia brasileira e o contexto atual da concorrência mundial, parece menos provável ter-se um crescimento globalmente puxado por exportações, do que eventual aumento das exportações industriais induzido pelo crescimento de escalas e capacitações propiciadas pelo mercado interno. O aprofundamento dos encadeamentos e capacitações locais, por sua vez, não é garantido meramente pela ampliação do mercado para bens finais. [...] Dadas essas restrições estruturais, parece importante não perder a densidade das cadeias produtivas que atendem ao mercado interno e, eventualmente, alargá-las, tendo o mercado externo menos com uma fonte do que como uma contribuição marginal ao crescimento. (BASTOS: 2012, p.802)

Diferentemente dos novo-desenvolvimentistas, que atribuem ao câmbio competitivo fator crucial para o desenvolvimento, uma vez que ele permite ao setor produtivo o acesso à demanda, os social-desenvolvimentistas atribuem ao crescimento a partir da demanda interna o eixo dinâmico do processo de desenvolvimento, e criação para as condições do *catching up*.

Por conservarem a convicção do desenvolvimento impulsionado a partir de dentro, os social-desenvolvimentistas abrem sua principal diferença em relação ao outro campo. Consideram que a ênfase crucial na ‘correção’ da taxa de câmbio, e a importância do fator *export-led* que disso resulta, não promove um desenvolvimento de bases nacionais, além de, na prática, significar perda de proatividade do setor público no desenvolvimento. Do mais, consideram esse um traço remanescente liberal no campo novo-desenvolvimentista. Nesse ponto, a discordância é irremovível: sociais-desenvolvimentistas identificam o crescimento econômico *export-led* com a plataforma liberal predominante na década de 1990 no Brasil, e defendem a internalização tanto do centro de decisão estratégica do desenvolvimento quanto do eixo dinâmico do crescimento econômico. Essa crítica ao campo novo-desenvolvimentista aparece, por exemplo, na passagem citada abaixo:

A semelhança com o neoliberalismo estende-se no modo de interpretar a crise da experiência desenvolvimentista brasileira, embora haja diferenças entre os autores. Para Sicsú, Michel e Paula (2007), a ineficiência empresarial e a debilidade exportadora que teriam marcado essa experiência histórica, resultariam da proteção contra importações. Como afirmado pelos neoliberais, a tentativa de contornar restrições externas por meio da substituição de importações acabaria trazendo ainda mais restrições externas, seja pela dependência de poupança externa, seja pela dependência continuada de exportações de commodities sujeitas a oscilações bruscas de preços (uma vez que as empresas industriais não foram induzidas pelo mercado a ganhar eficiência, em razão da proteção comercial). Bresser-Pereira (2012), por sua vez, argumenta que a própria dependência do mercado interno levou o modelo, de modo fatal, à estagnação, por causa de seu tamanho presumidamente insuficiente para induzir investimentos industriais de escala (ou relação capital/produto) superior. (BASTOS: 2012, pp.789-790)

Assim, o autor responde a crítica defendendo a proposta social-desenvolvimentista: crescimento a partir da indução entre produção e demanda a partir do mercado interno. É preciso recordar que a crítica do novo-desenvolvimentismo ao antigo nacional-desenvolvimentismo consiste em afirmar que o crescimento impulsionado a partir da demanda interna – o crescimento *wage-led*, para usar um termo novo-desenvolvimentista – foi um ciclo a muito esgotado, e mesmo nos anos 1960 alguma abertura já deveria ter sido pensada. Os social-desenvolvimentistas, apesar de reconhecerem o esgotamento do antigo desenvolvimentismo, recolocam o problema com a tentativa de manter internalizado o *locus* de crescimento econômico e decisão política sobre o desenvolvimento – ou algum *locus* ou poder que tenha-se conquistado.

Em outras palavras, a interpretação do processo de industrialização como pautado por um modelo de substituição de importações exagera o papel sistêmico da demanda prévia. Não capta o fato de que o mercado interno relevante pode ser gerado por meio da demanda interindustrial e pelos ganhos de produtividade engendrados pela própria realização de um bloco planejado de investimentos (criando mercados novos ex nihilo para além da demanda corrente) e/ou por meio de modificações da estrutura distributiva, ou seja, ao invés de haver o investimento induzido pela demanda corrente, pode-se ter a

demanda corrente induzida pelo gasto autônomo (em investimento e consumo).(BASTOS: 2012, p.790)

Ao deslocar a importância do ajuste estrutural da taxa de câmbio para o mercado interno (e à internalização do eixo dinâmico da economia) – o que no entanto é a permanência de um traço importante do antigo nacional-desenvolvimentismo – o social-desenvolvimentismo toca num ponto espinhoso elaborado pelo seu congênere novo-desenvolvimentista: se o desenvolvimento econômico necessita de uma taxa de câmbio competitiva, então a inflação acaba sendo o custo que a sociedade tem que pagar pelo desenvolvimento. Nesse ponto, Bastos aponta que o social-desenvolvimentismo possui uma vantagem sobre o novo-desenvolvimentismo:

Em tais circunstâncias, as propostas do desenvolvimento distributivo orientado pelo Estado parecem mais realistas, ao contar com a ampliação, integração e diversificação do mercado interno para induzir investimentos. Se o mercado interno e não o externo for a fonte básica de impulso para o desenvolvimento, uma política seletiva de defesa comercial pode, ao menos em parte, fazer o papel da depreciação cambial para assegurar competitividade à produção local, sem incorrer no mesmo custo inflacionário generalizado. (*idem, ibidem*)

Embora a aposta continue sendo no crescimento interno, tal como no ciclo nacional-desenvolvimentista, o social-desenvolvimentismo propõe alcançar o desenvolvimento não apenas criando condições para o crescimento industrial mas também a partir do ingresso de novo público consumidor a partir de políticas redistributivas, de renda, emprego, políticas sociais, elevação do salário mínimo, além da expansão e melhoria do serviço público. O aspecto da inclusão e da justiça social são o elemento novo que é destacado por Pedro Rossi, o que faz do social-desenvolvimentismo uma proposta de ‘crescer dividindo’ ao invés ‘crescer para depois dividir’.

No social-desenvolvimentismo, o aspecto social é o elemento novo. Este elemento pode induzir o crescimento econômico por meio do processo de distribuição de renda que pode dinamizar o mercado de consumo doméstico, como mostrou a história recente brasileira. Mas também por meio da expansão da infraestrutura social, que tem impacto

de curto prazo no investimento e de longo prazo na competitividade do setor produtivo ao melhorar o nível educacional, a saúde e a qualidade de vida da força de trabalho. Nesse sentido, há uma interação reforçadora entre os aspectos social e econômico do desenvolvimento com o potencial de viabilizar um processo virtuoso de crescimento. (ROSSI: 2015, pp.7-8)

Novo-desenvolvimentistas, por outro lado, rejeitam o rótulo de neoliberais e advogam por uma estratégia própria de desenvolvimento e persecução do *catching up*. Replicam, por outro lado, que o social-desenvolvimentismo é quem não possui um entendimento próprio dos problemas e desafios apresentados pela economia brasileira em direção ao desenvolvimento; o social-desenvolvimentismo se limitaria, dessa forma, a mero discurso de justificativa a uma matriz econômica 'populista'. Ao analisar o primeiro mandato do governo de Luis Inácio Lula da Silva, Bresser-Pereira diferencia os dois termos (social-desevolvimentista e novo-desenvolvimentista) ao mesmo tempo em que formula a crítica a política econômica promovida pelo governo a partir de 2002. Considera a primeira equipe econômica, notadamente Palocci e Meirelles, e critica a estratégia por eles conduzida de ajuste fiscal e combate à inflação a partir da alta da taxa básica de juros, além da apreciação cambial cadente ao período. (BRESSER-PEREIRA: 2016, p.354) Porém, a partir de 2005:

A partir do quarto ano, porém, quando já contava como ministros Dilma Rousseff na Casa Civil, Guido Mantega no Ministério da Fazenda, e Luciano Coutinho na presidência do BNDES, logrou dar início a uma estratégia de desenvolvimento cuja melhor caracterização talvez seja a de ter sido uma estratégia 'social-desenvolvimentista', que porém ficaria longe do 'novo desenvolvimentismo' de caráter teórico que eu e um grupo cada vez maior de economistas e cientistas políticos vêm formulando desde 2001. (BRESSER-PEREIRA: 2016, p.355)

Em outro ponto de embate, social-desenvolvimentistas argumentam que o custo da estratégia novo-desenvolvimentista é a presença da inflação, uma vez que se baseia fundamentalmente na depreciação cambial até o nível do que denominam "taxa de câmbio industrial" ou competitiva, através da qual o setor produtivo consegue acesso à demanda, o que leva ao desenvolvimento

econômico acelerado via *export-led*, tal como salientado exaustivamente na seção anterior. O Social-Desenvolvimentismo, por outro lado, propõe umnexo entre gasto público e demanda agregada, de modo a agregar preços e salários. Dessa forma, social-desenvolvimentistas são temerários em relação a política cambial proposta pelo novo-desenvolvimentismo, uma vez que ataca um ponto importante da estratégia social-desenvolvimentista que justamente é a valorização dos salários reais:

É bastante provável que a recessão e desvalorização cambial provoquem uma redução significativa do salário real. O impacto distributivo seria ainda maior por causa da mudança radical proposta quanto ao papel do gasto público na composição da demanda agregada. Com efeito, é difícil imaginar que o tratamento de choque da questão fiscal não provoque cortes relevantes e abruptos do gasto social, dos salários indiretos e do investimento público. De todo modo, isso parece ser considerado desejável para reorientar a distribuição de renda e o modelo de crescimento favoravelmente às exportações industriais. (BASTOS: 2012, p.793)

Embora seja controverso identificar perfeitamente social-desenvolvimentismo com a política econômica empreendida pelos governos capitaneados pelo Partido dos Trabalhadores, como se verá mais a frente na crítica de Fernando N. da Costa, Bresser critica ao mesmo tempo os governos do período e o social-desenvolvimentismo na mesma métrica. Uma resposta ao argumento de Bastos aparece dois anos depois, em *A Construção Política do Brasil*, aonde Bresser antecipa importante argumento constante na *Macroeconomia Desenvolvimentista*: a de que, no período em tela, a elevação dos salários não era real, uma vez que se apoiou em valorização cambial.

Não há dúvida de que o aumento do consumo de massa que os economistas associados ao PT, sob a liderança de Ricardo Bielschowksy, propunham em seu plano de governo elaborado para as eleições de 2002 foi alcançado no governo Lula; uma manifestação significativa disso foi o fato de que enquanto a renda média cresceu 52% , o PIB *per capita* cresceu apenas 28%. Mas esse modelo de crescimento mostrou ter fôlego curto, porque, já no governo Dilma, o grande mercado interno que se materializara no governo Lula foi capturado pelas importações, e a desindustrialização se aprofundou. Um bom modelo de crescimento não deve ser nem apoiado nas exportações.

nem apoiado no consumo, mas deve manter essas duas variáveis equilibradas e a taxa de câmbio, competitiva. (BRESSER-PEREIRA: 2016, p.358) [meus destaques]

Essa controvérsia mostra que o caminho ao desenvolvimento, se induzido pelos salários ou pelas exportações, constitui a primeira diferença importante entre os dois neodesenvolvimentismos. Tendo isso em mente, e buscando uma denominação mais adequada, Pedro Paulo .Z. Bastos denominara o novo-desenvolvimentismo como “desenvolvimentismo exportador do setor privado”, enquanto renomeia o social-desenvolvimentismo como “desenvolvimentismo distributivo do setor público”, e nomeia a segunda diferença importante ente os dois neodesenvolvimentismos. O autor afirma que este último trata de conjunto ideacional que se tornou muito próxima da política econômica dos governos pós-2002. Entre aqueles afinados a essa corrente “Para limitar o elenco aos economistas em cargos públicos, é possível associar tal caracterização a Guido Mantega, Luciano Coutinho¹⁵⁷ e à própria presidenta Dilma Rousseff.” (BASTOS: 2012, p.794)

De fato, é possível situar o social-desenvolvimentismo, via de regra, no campo da esquerda política, e uma grande identificação, embora não exclusiva, com o Partido dos Trabalhadores. Um dos principais meios de divulgação das ideias social-desenvolvimentistas é a Revista Política Social e Desenvolvimento; ligada a Plataforma Política e Social, a revista tem como um dos apoiadores a Fundação Perseu Abramo, ligada ao PT – a outra é a Fundação Friedrich Ebert. Ainda assim, a identificação do social-desenvolvimentismo com o PT não é perfeita ou suficiente, como demonstram a Rede D, e mesmo as revistas universitárias que publicam artigos acadêmicos, em geral, de social-desenvolvimentistas, como a revista Economia e Sociedade (IE/Unicamp). Outro aspecto importante na relação entre os governos de coalizão capitaneados pelo PT é que o social-desenvolvimentismo – assim como o novo-desenvolvimentismo – é uma corrente teórico-política em construção, de forma que a força dessa identificação pode variar com o tempo.

157 É salutar recordarmos que Guido Mantega e Luciano Coutinho constavam de posições importantes no governo na ocasião da capitalização da Petrobrás: sendo o primeiro, o ministro da fazenda; e o segundo, presidente do BNDES. Ver Capítulo 1, subseção 5.2.

Por último, cabe assinalar que a opção pelos governos pós-2002 pelo chamado “tripé” macroeconômico (regime de metas de inflação, câmbio flutuante e persecução ao superávit primário), assim como outras políticas, tornam a identificação desses governos com o social-desenvolvimentismo um tema em controvérsia.¹⁵⁸.

Se a ênfase social-desenvolvimentista na política econômica dos governos de coalizão lideradas pelo Partido dos Trabalhadores pós-2002 é ponto controverso, os motivos pela crise desse modelo – que é contraditório e ambíguo – também constitui explicação em disputa. A presença do populismo cambial é explicação comum ao novo-desenvolvimentismo e ao social-desenvolvimentismo, embora esses últimos tendam a relativizar o papel do câmbio apreciado no processo.

De fato, não podemos subestimar a possibilidade de que importações baratas, sobretudo de bens de consumo (e/ou bens de produção para montá-los), assegurem a popularidade de governantes capazes de entregar a promessa do “Real forte”; estas mesmas importações, porém, podem limitar a contratação de trabalhadores (e consumidores) em atividades industriais de maior valor agregado. Se a apreciação cambial durar mais de uma década, não surpreenderá se o conceito de Doença Brasileira surgir para designar países que, antes de alcançar a renda per capita holandesa, sacrifiquem ainda mais precocemente seu potencial de desenvolvimento industrial, por causa da benção dos recursos naturais e da maldição do populismo cambial. (BASTOS: 2009, p.12)

Por outro lado, ainda dentro do campo social-desenvolvimentista, Hiratuka & Sarti (2015, p.23) atribuem à crise internacional de 2007-2008 a responsabilidade da desaceleração do ritmo de crescimento que a economia brasileira experimentou no mesmo período.

Os autores registram inversão da balança comercial entre 2008-2010, inversão essa que se mantém até pelo menos 2013. Entre as causas, os

¹⁵⁸ A crítica de Fernando N. da Costa a esse respeito é inequívoca: “A *“Nova Matriz Macroeconômica”* nunca representou as ideias do *Social-Desenvolvimentismo*, que defende políticas sociais ativas conjuntamente com investimentos em infraestrutura energética e logística no longo prazo. Esta corrente de pensamento é favorável às políticas anti-cíclicas, no curto prazo, quando há ameaça de depressão, não de modo permanente. Não há nem filiação teórica por parte dessa *“Nova Matriz”*, nem paternidade institucional reconhecida pelos membros da RedeD”(COSTA: 2015) [grifos do autor]

autores apontam “as condições internas (câmbio valorizado e baixa competitividade) e externas (retração da demanda nos países centrais) adversas” (HIRATUKA & SARTI: 2015, p.25)

Através da leitura do Gráfico 3 percebe-se o aumento das importações, contrastando com a queda das exportações. A valorização da moeda nacional provoca uma taxa de câmbio que desincentiva as exportações e facilita as importações, cujos motivos já foram bastante investigados nessa Tese. Cabe apenas recordar que o real forte torna os bens e serviços importados mais baratos, ao passo em que encarece os bens exportados mesmo que seus preços sejam denominados em reais; a valorização da moeda acaba refletindo no seu preço em dólar. Do mais, o gráfico apresenta uma queda tanto das importações quanto das exportações entre 2008-2009, período de forte recessão internacional decorrente da crise do *subprime* americano, o que refletiu no Brasil na forma de desaceleração do crescimento.

Para romper esse ciclo vicioso, é fundamental construir um consenso e assumir uma agenda de compromissos em torno da necessidade inadiável de retomada do crescimento econômico. São várias as opções e estratégias a serem adotadas para a recuperação do crescimento, por isso mesmo talvez não haja consenso e convergência. Uma retomada sustentada no consumo com aumento da massa salarial e dos salários reais parece não encontrar apoio nas lideranças empresariais e nas posições mais conservadoras. (HIRATUKA & SARTI: 2015, pp.28-29)

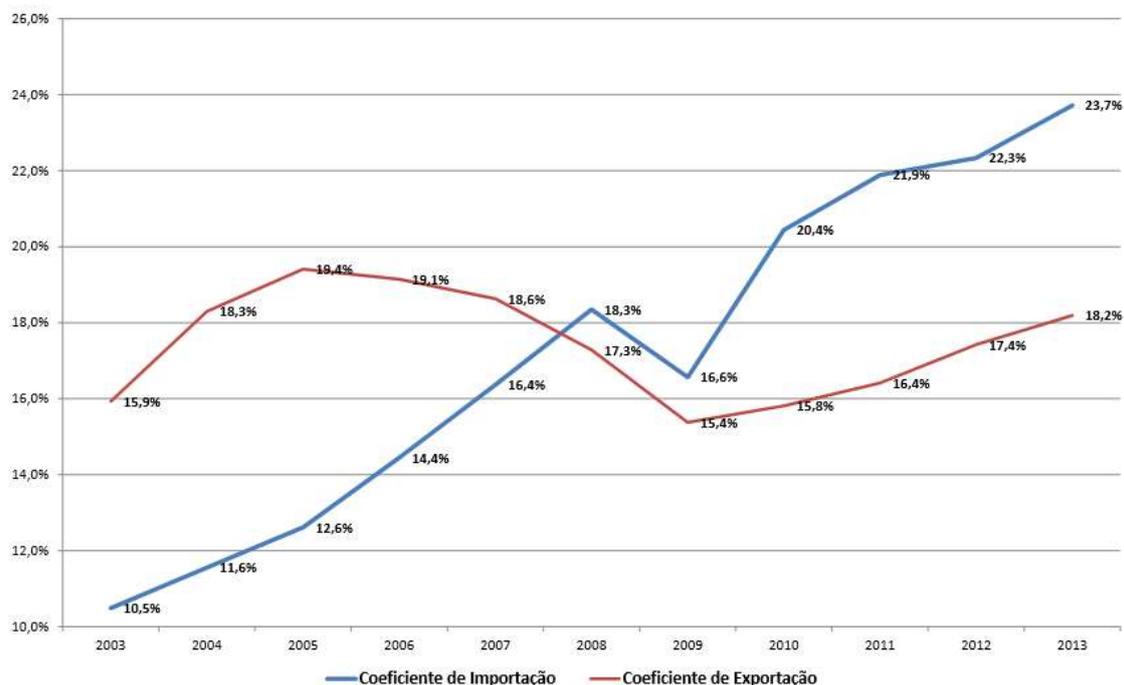
Novamente, o que vemos é um contraste entre novo e social desenvolvimentismo acerca do vetor do crescimento: enquanto para o novo-desenvolvimentismo o fator decisivo é o externo, dada a importância da taxa de câmbio competitiva no desenvolvimento; para o social-desenvolvimentismo a causa prioritária é a interna. A essa diferença soma-se outra: embora nas duas vertentes do neodesenvolvimentismo são considerados o fator político ou social no processo de desenvolvimento, é no social-desenvolvimentismo que tal consideração é mais pronunciada. As duas diferenças se completam. Na passagem acima ela fica evidente: Hiratuka & Sarti sugerem que o fator preponderante para o sucesso do ciclo que transcorria fora a disposição empresarial em estabelecer estratégias de inovação e competitividade; na

retomada dessas estratégias é que os autores supõem conseguir interromper o ciclo de externalidades negativas trazidas pela crise americana.

Outro ponto importante no pensamento social-desenvolvimentista consiste na perspectiva das relações entre Estado e economia. Aqui, no

Gráfico 3

Brasil: Evolução dos coeficientes exportado e importado 2003-2013



Fonte: FIESP *apud* Hiratuka & Sarti (2015, p.25)

entanto, há convergência com o novo-desenvolvimentismo, porque também os social-desenvolvimentistas lidam com Estado e mercado como entes que não podem ser 'organicamente' separados – para tomar de empréstimo uma expressão gramsciana.

Apesar desse entendimento sobre as relações entre Estado e mercado, é característica comum no âmbito do social-desenvolvimentismo a prevalência do aspecto *político* tanto do funcionamento do complexo econômico-político quanto do próprio processo de desenvolvimento econômico. Nesse aspecto é que o social-desenvolvimentismo se afirma como uma estratégia *anti-liberal* para o desenvolvimento econômico, ao rejeitar os esquemas explicativos hipotético-dedutivos da Economia convencional e do pensamento neoclássico.

Mazzucato & Penna (2015, pp.8-10) nos dão um exemplo da crítica social-desenvolvimentista ao pensamento neoclássico. Escrevendo na esteira da recessão econômica, os autores assinalam (e criticam) o advento renovado de um discurso em prol da austeridade e liberalização econômica. É necessário destacar que nesse desenho do entendimento neoclássico Estado e mercado são vistos como entes distintos, acepção essa criticada com veemência tanto pelo novo-desenvolvimentismo quanto pelo social-desenvolvimentismo¹⁵⁹. Pelo lado social-desenvolvimentista, os autores afirmam que o Estado não apenas fizera como continua fazendo a política industrial e de emprego no Brasil – o que, assinalam, o mercado não faz sozinho¹⁶⁰.

A contribuição de Mazzucato & Pena está também em argumentar que esta condição é comum às relações entre Estado e economia em geral. De acordo com os autores, apenas o Estado é capaz de cumprir o período de maturação do investimento, o que sintetizam pelo termo “capital consciente e comprometido de longo prazo”. (*idem*, p.10) Os autores demonstram que essa capacidade do Estado é o que lhe atribui esse papel proativo dentro das economias de seus países, e o que lhe faz comum aos outros Estados capitalistas. A demonstração está na comparação entre casos do capitalismo central e uma inserção do caso brasileiro nesse escopo.

Nos EUA, capital paciente é fornecido através da atividade de diferentes instituições públicas como Defense Advanced Research Projects Agency (Darpa), National Institutes of Health (NIH), National Science Foundation (NSF), National

159 É útil salientar que os autores do social-desenvolvimentismo tendem a ver essa sinergia entre política e economia (ou entre Estado e mercado) de forma mais pronunciada que os autores novo-desenvolvimentistas, além de positivarem o elemento político desse conjunto. Pelo lado novo-desenvolvimentista, basta recordar a crítica de Bresser-Pereira & Oreiro & Marconi (*op.cit*) ao que denominam “populismo cambial”, obstáculo pertinaz ao desenvolvimento econômico no Brasil nas duas primeiras décadas do século XXI. Outra diferença que vale lembrar é que para os novo-desenvolvimentistas o principal problema ao desenvolvimento econômico de países emergentes é a doença holandesa, problema esse que deve ser tratado numa dimensão *econômica* – ainda que sob planejamento estatal. O entendimento social-desenvolvimentista é bastante diferente, ao atribuir à justiça social e combate a desigualdade estratégia neokeynesiana de desenvolvimento – o que dá relevo à dimensão *política*.

160 Também Saboia (2015, pp.37-39) acompanha esse entendimento sobre o nexos entre geração de demanda interna partir da criação de empregos e também das políticas sociais, ao analisar a redução da desigualdade no Brasil entre 2005-2015, a partir da leitura de dados produzidos a partir do Índice de Gini.

Aeronautics and Space Administration (NASA), os programas de Small Business Innovation Research (SBIR), a iniciativa nacional de nanotecnologia, dentre muitos outros. Um papel ativo do Estado é também encontrado em países como Alemanha, Finlândia, Israel, e, claro, a China, mas em cada país os tipos de instituições públicas responsáveis pelo fornecimento de financiamento paciente assumem diferentes formas. No Brasil, ele vem de bancos públicos, nomeadamente, BNDES, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal [...] mas também de empresas estatais. (*idem*, pp.10-11)

Esse envolvimento entre Estado e mercado, de acordo com os autores, não pode ser explicado meramente pela acepção convencional de que a regulação deva existir apenas quando se faça necessário corrigir falhas de mercado. Os autores entendem que na ação empreendedora do Estado está embutido o entendimento de que tanto essa ação é provocada por movimentos e desequilíbrios ocorridos dentro do mercado, quanto aquela ação também ela produz resultados que podem ou não ser esperados ou intencionais: no limite, não é possível sequer prever alguns dos usos de bens e tecnologias criadas para finalidade estatal – seja militar ou civil, como o caso da internet e os smartphones – ou mesmo prever que ação do Estado abre ou mantém condições favoráveis a mercados de consumo que já estão estabelecidos na economia¹⁶¹.

Quando o Estado concebeu, deu forma e criou novos mercados – e não “corrigiu” os já existentes. Ou quando investiu em áreas devido ao interesse público, sejam elas a industrialização e mudança técnica ou de segurança nacional e capacitação tecnológica. Nenhum país jamais conseguiu desenvolver-se e industrializar-se baseando suas decisões de investimentos públicos na avaliação de “falhas de mercado”, o que levaria a investimentos minguados e concentrados no máximo em P&D à montante (e não em toda a cadeia de inovação – pesquisa básica, pesquisa aplicada, e ainda no financiamento de empresas de alto risco – como aconteceu no Vale do Silício, por exemplo). (*idem*, p.14)

161 Nesse ponto, aparecem ecos do trabalho de David Vogel (1987). O cientista político americano afirma que no decorrer de uma política pública não é possível diferenciar que ações dessa política são provocados ou requeridos pelo Estado ou pelas empresas, o mesmo valendo para os efeitos intencionais e não-intencionais dessa política. Ver Capítulo 3, p.150.

Dessa forma, os autores consideram que o Estado molda formas e disposições no mercado em decorrência da satisfação de suas próprias necessidades. Nesse tocante, nos parece evidente a influência das ideias do economista J.K. Galbraith¹⁶² (1982). Essa mesma ideia consta da obra desse economista norte-americano, de modo que este também defende a re colocação do papel do Estado como planejador da economia de mercado. No tocante ao planejamento, não é demasiado grifar aqui, e novamente, a convergência com Manheim, na sua ideia de planejamento como *técnica social*. Observada, portanto, esta relação imbricada e sinérgica entre mercado e Estado, cumpre adicionar que fará parte dessa unidade a própria atividade do planejamento econômico, o qual cumpre desempenhar a persecução do desenvolvimento econômico e social.

A questão, portanto, não é quem deve liderar e guiar a economia, o Estado ou o mercado (setor privado). Ambos são cruciais. A questão é como promover essas parcerias sinérgicas. Ainda que não haja receita mágica, uma coisa é certa: quanto mais ousado for o Estado em sua iniciativa estratégica, menos provável que seja capturado pela iniciativa privada. Isso significa definir as principais “missões” societais – desde “colocar um homem na lua”, passando por garantir a segurança nacional e energética, até combater e mitigar as mudanças climáticas, por exemplo – que irão guiar as políticas públicas e ações privadas a longo prazo (MAZZUCATO e PENNA, 2015). Em vez de focar em muito duvidosos benefícios de curto prazo de um programa de austeridade – e esperar que um futuro aconteça – o Brasil estaria muito mais bem posicionado se definisse as suas missões fundamentais – e fizesse o seu próprio futuro acontecer. (*idem*, pp.14-15)

O entendimento à questão das relações estado-mercado enquanto relação orgânica é atinente ao pensamento social-desenvolvimentista: não se pode separar, realmente, Estado e mercado., a não ser numa perspectiva estritamente metódica. A definição da política econômica, e mesmo da política pública em geral, é de caráter eminentemente político, e nisso exhibe as suas

162 *O Novo Estado Industrial*, publicado pela primeira vez em 1967.

tensões, disputas e contradições. A esse respeito, salienta Pedro Paulo Z. Bastos:

A política macroeconômica, ao contrário do que querem os ingênuos, não é domínio dos técnicos (macroeconomistas ou não), mas a esfera da luta ou do conluio entre a grande finança (os “mercados”) e o Estado, tendo a distribuição de riqueza e poder entre credores e devedores como objeto, ainda que nesse campo o recurso a argumentos que se arrogam à exclusividade da competência técnica seja disseminado.” (BASTOS: 2012, p. 804)

Por reconhecer o caráter relacional e de disputa durante o processo que envolve a tomada de decisão em política econômica, o social-desenvolvimentismo reconhece que depende dos resultados nessas arenas a adoção ou não de suas agendas e propostas. Assim como o novo-desenvolvimentismo, também o social-desenvolvimentismo reconhece no setor financeiro uma poderosa força conservadora, que impede o desenrolar desse processo político rumo ao estabelecimento de diretrizes e metas a serem adotadas pela política econômica rumo ao desenvolvimento.

É verdade que não basta uma macroeconomia desenvolvimentista para assegurar seja o crescimento econômico, seja a redução das desigualdades sociais e dos bolsões de exclusão. Sem, no entanto, entrar em choque com os interesses rentistas que há três décadas vêm influenciando a pauta ideológica e prática da política monetária, cambial e fiscal, é difícil fazer uma política econômica subordinada às necessidades prementes de desenvolvimento.” (*idem*, p.805)

No pensamento social-desenvolvimentista, essa composição de forças – em que o setor financeiro é um dos grandes alicerces – conforma um pendor de caráter liberal o qual obstaculiza seriamente uma adoção sistemática de um planejamento econômico proativo – e não meramente reativo e limitado a mera prática orçamentária corrente. Braga & Palludeto (2015, p.7), por exemplo, explicitam a ausência dentro do país de um padrão de desenvolvimento. Os autores colocam essa questão provocados pela observação da crise de 2007-2009, o que pode mostrar fatores internos a essa crise além dos fatores externos conhecidos – notadamente, aqueles relacionados a crise do *subprime* americano, ocorrida em paralelo.

Braga & Palludeto marcam como fatos que se apresentam como limitadores ao desenvolvimento econômico e social. Entre elas, “uma deterioração do saldo comercial a partir de 2008, acompanhada de uma piora na qualidade das exportações[...]”, acompanhada de déficit na balança comercial em conta corrente do país, especialmente no item da balança de serviços e rendas, decorrentes do aumento dos custos de viagens internacionais e aluguel de equipamentos, em face da apreciação cambial repentina trazida pela crise externa. Os autores sublinham que esse reflexo da crise internacional demonstra que no país não há condições endógenas da própria reprodução capitalista. (BRAGA & PALLUDETO: 2015, pp.8-9)

Essa ausência, segundo eles, repercute na ausência de um padrão nacional de desenvolvimento. Seguindo a linha de pensamento social-desenvolvimentista, os autores recomendam enfaticamente a intervenção do Estado na economia, prioritariamente através do planejamento econômico¹⁶³. Com esse entendimento em vista, Braga & Padulleto (*idem*, p.12) sintetizam de forma bastante pontual os ‘passos’ para que a economia do país consiga um padrão nacional de desenvolvimento.

Primeiramente, os autores salientam a própria necessidade de reconhecer aquela ausência e chamam a atenção para que o padrão de desenvolvimento nacional perseguido articule política macroeconômica (fiscal, cambial e monetária) tanto com a própria questão econômica quanto com a questão social. Os autores também reconhecem que a taxa de câmbio é um fator importante na persecução de uma estratégia de desenvolvimento econômico e social; todavia, e diferente dos novo-desenvolvimentistas, consideram o equilíbrio cambial necessário, porém tal equilíbrio não configura condição suficiente para a persecução e o sucesso de uma estratégia de desenvolvimento. (*idem, ibidem*)

163 Pelo contrário, existe pouco espaço para intervenção incrementalista do Estado na economia quando falamos de neodesenvolvimentismo – em qualquer das duas vertentes estabelecidas. Para ficarmos apenas nesse exemplo em que Braga & Padulleto admitem a possibilidade absolutamente excepcional de controle da inflação pela taxa de juros no caso em que a demanda agregada estiver anormalmente acelerada, como se verá na citação a seguir.

Do mais, Braga & Padulleto (*idem*, pp.12-13) afirmam que a taxa básica de juros é incompatível com o desenvolvimento, e advogam pela sua diminuição; assim como rejeitam o controle da inflação “baseado em elevações das taxas de juros, a não ser em conjunturas específicas em que a demanda agregada esteja acelerada” (*idem*, p.13). Por último, defendem a promoção de políticas estruturantes voltadas à reorganização de eixos fundamentais ao desenvolvimento, tais como:

- 1- Fomentar adequada e duradoura articulação público-privada, institucionalmente fundamentada, para investir significativamente nos setores de infraestrutura;
- 2- Redinamizar a indústria por meio de uma robusta política industrial que realisticamente defina prioridades técnico-produtivas e modalidades de interação, inclusive em joint ventures, nas cadeias internacionalizadas de produção;
- 3- Seguir avançando no agronegócio e na utilização de recursos naturais com o propósito de articulá-los ao dinamismo industrial, no que o pré-sal pode ser “paradigmático”;^[sic]
- 4- Através de uma política financeira, organizar complementaridades entre os sistemas financeiros público e privado para o funding de investimentos via operações de crédito e de mercado de capitais;
- 5- Enfrentar politicamente, de modo tecnicamente apropriado, a questão fundiária, tendo em conta as dimensões sociais e econômicas correspondentes;
- 6- Aprofundar a distribuição de renda e de riqueza que tenha sido conquistada nos últimos tempos, inserindo-as na estrutura e dinâmica do padrão de desenvolvimento;
- 7- Promover uma inserção internacional soberana – sem xenofobia – na dinâmica econômico-financeira da globalização a partir do desenvolvimento configurado como objetivo do país;
- 8- Retomar a prática do planejamento econômico nas distintas esferas públicas, abandonada há décadas, abandono que se expressa emblematicamente no fato de que o Ministério do Planejamento e as eventualmente ainda existentes Secretarias de Planejamento dos governos subnacionais transformaram-se em órgãos dedicados apenas às práticas orçamentárias. (*idem, idibem*)

Os pontos “1” e “3” são de especial interesse. Destoa de parte significativa do campo social-desenvolvimentista esse entendimento sobre as relações entre governo e empresas no processo de desenvolvimento econômico e social. As empresas aparecem nesse ideário de desenvolvimento como agentes econômicos que necessitam de realizar o lucro, no entanto sua função social básica. Entretanto, e via de regra, o social-desenvolvimentismo tem preferência pela via estatal de promoção do desenvolvimento, sendo que as empresas figuram nesse processo apenas como força produtiva e bens de capital contratado. A simpatia pela parceria público-privada, constante no ponto “1” da citação acima, é atípica ao social-desenvolvimentismo, embora não seja necessariamente contraditória.

O ponto “3” também não traz o típico do social-desenvolvimentismo, que geralmente põe em tela a necessidade de manutenção e fomento à agricultura familiar e diversificação da produção agrícola. Todavia, ao colocar o setor agrícola, mineral, e o pré-sal juntos numa mesma classificação de setores que podem colaborar com o “dinamismo industrial” os autores supõem que, além de mercadorias (ou mesmo *commodities*), os bens produzidos por essas atividades constituem eixo dinamizador da própria economia, e com isso colaboram esses setores de forma estratégica a consecução do próprio desenvolvimento.

Por último, abordemos ainda que brevemente a questão da doença holandesa no social desenvolvimentismo mais detidamente. É um tema importante aqui uma vez que tanto se trata de tema comum ao novo-desenvolvimentismo, quanto investiga um fator importante quando se trata da realidade econômica do pré-sal.

Não deixa de ser um ponto de encontro entre o social-desenvolvimentismo e o novo-desenvolvimentismo pensar o dilema cambial a partir não apenas das contas externas, mas sim levando em consideração a inserção da economia brasileira no mundo. De acordo com Costa, após a liberalização financeira da década de 1990 a economia brasileira acomodou-se a um padrão de integração internacional passiva, enquanto resultado da

própria política de abertura, o que provocou desnacionalização do setor produtivo e sobreamento de importações, em face da política cambial então adotada. O autor afirma que após 2003, já com uma mudança no bloco no poder, houve uma transição para um padrão de integração dinâmico, com o aproveitamento – de acordo com o autor – do alto preço das *commodities* exportadas. (COSTA: 2011, p.2)

Na discussão sobre os esforços de alteração desse quadro é que o autor faz um elogio para a política do governo tanto no período 2003-2008 (o qual o autor registra um aumento sensível do investimento e do próprio crescimento da economia) quanto no pós-crise de 2008, quando o governo optou novamente não por uma abertura econômica com planejamento passivo pelo governo, mas sim pela manutenção do planejamento proativo e do papel presente do Estado na economia.

A política de caráter nacional-desenvolvimentista utilizaria a elevação de *fundings* via excedente gerado pelo petróleo do pré-sal e parte das reservas internacionais para lastrear o financiamento dos processos de consolidação e internacionalização das empresas nacionais. Abriria possibilidade de empresas com comando nacional e investimentos em P&D tornarem-se “líderes” ou com melhor inserção na cadeia global/regional de valor. Maior adensamento e capacidade de encadeamento dos complexos mecânico, eletrônico, e de bens salariais ocorreria com o fortalecimento do mercado doméstico, inclusive devido às transferências sociais do excedente do petróleo do pré-sal para erradicação da miséria. Enfim, se manteria a política de crescimento econômico com inclusão social. Imposto sobre determinado produto de exportação que provoca a diferença entre a taxa de câmbio observada e a de equilíbrio industrial, em tese, neutralizaria a doença holandesa. (COSTA: 2011, p.3)

Também Hiratuka & Sarti interpretam o período compreendido pela primeira década pós-2003 como um quadro positivo por causa do modelo de política econômica adotado, especialmente pela proteção ao mercado interno e a proatividade do Estado na agenda econômica.

Os autores atribuem a taxa de crescimento da economia brasileira na primeira década dos anos 2000 deveu-se tanto ao crescimento da produção de

commodities, especialmente as agrícolas, quanto ao crescimento econômico chinês – principal mercado externo atendido por esse crescimento. Soma fator importante o crescimento da própria demanda interna, o que sugere eficácia da estratégia social-desenvolvimentista de expansão dessa demanda a partir de políticas sociais e redistributivas, assim como de incentivo ao setor produtivo nacional. Nesse ínterim, os autores destacam os efeitos positivos do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), e a disponibilização e expansão de crédito via BNDES. (HIRATUKA & SARTI: 2015, p.21)

Rossi chama a atenção para o fato de as *commodities* sofrerem ampla variação de preços o mercado internacional. Para que essa variação, especialmente no caso de economias periféricas, não produza um comportamento muito volátil da taxa de câmbio, o governo justamente deve para ela ter uma política, e não permitir um câmbio completamente flutuante. Uma política cambial pode, por exemplo, evitar uma situação de doença holandesa, muito comum em países exportadores de *commodities*. No caso do petróleo, devemos lembrar com Ross (2012, pp.50-51) que os preços desse mineral são muito variáveis, ainda que se trate de bem com oferta inelástica. De acordo com Rossi, o controle dessas possíveis variações de preço podem ser amenizadas na presença de um fundo de estabilização o qual, como vimos na seção 5 do Capítulo 1, constitui no quadro do pré-sal brasileiro função do Fundo Social. A proposta de criação de um imposto para a exportação de *commodities* também é importante ponto de encontro com os novo-desenvolvimentistas.

Nesses termos, os motivos ligados à conta corrente justificam a adoção de políticas cambiais para reduzir a volatilidade decorrente do ciclo de preços de commodities e para evitar a sobreapreciação da moeda, sintoma da “doença holandesa”. Políticas cambiais específicas podem ser desenhadas para atender essas distorções, por exemplo, os impostos sobre as exportações de commodities que são causas da “doença holandesa”, ou a constituição de fundos de estabilização, como aqueles estabelecidos por economias exportadoras de petróleo – Emirados Árabes, Kuwait, Irã, Noruega, Rússia, Venezuela – ou de outras commodities, como o Chile. (ROSSI: 2015, p.20)

Também Costa atribuirá importância nesse processo às empresas públicas, tentáculos do próprio Estado empreendedor. É saliente na argumentação do autor que tanto os efeitos diretos nessa trajetória importam – chamemos assim o próprio crescimento econômico até a eclosão da crise internacional, e outros sinais de crescimento, como o aumento do emprego e dos salários reais no período – quanto os indiretos, tais como ganhos de aprendizagem e o próprio desenvolvimento tecnológico e inovação.

Nessa *análise institucionalista* salta à vista a importância histórica de instituições brasileiras de pesquisa tecnológica como Embrapa/IAC no desenvolvimento da agricultura brasileira, Embraer/ITA na indústria aeronáutica, Petrobrás, especialmente na fronteira tecnológica da prospecção e exploração do petróleo “em águas profundas”. Isto sem esquecer o papel do BNDES no financiamento da infraestrutura e logística, do Banco do Brasil no crédito agrícola, da Caixa Econômica Federal no desenvolvimento urbano. (COSTA: 2011, p.4)

Com relação a questão cambial, Costa concorda com a necessidade de se equilibrar a taxa de câmbio que garanta um patamar competitivo de preços das exportações do Brasil, assim como de uma diminuição da taxa de juros. Contudo, atenta para a necessidade do que chamou de *instrumentos sustentáveis de médio prazo*, salientando que uma queda brusca da taxa de juros e uma desvalorização abrupta da moeda podem causar mais efeitos negativos que positivos. (COSTA: 2011, pp.9-10)

4. Argumentos pela abertura do setor petróleo no Brasil e a preferência por um regime de concessão unificado.

Em 2013 grupo de economistas e outros quadros técnicos e intelectuais do setor de petróleo, e afinados com a abordagem neoclássica, redigiram coletânea de textos acerca do marco regulatório brasileiro. *Petróleo – Reforma e Contrarreforma do Setor Petrolífero Brasileiro* foi organizado por Fabio Giambiagi, Luiz Paulo Vellozo Lucas, e Adriano Pires.

O grupo de técnicos, economistas e acadêmicos e que respondem cada qual pela autoria dos 14 textos com compõe o compêndio, possuem formação bastante variada, embora a formação em Economia seja a mais recorrente: dos 19 autores, 10 são economistas com passagem pela UFRJ ou PUC-RJ; 4 possuem formação em Ciências Sociais (respondendo como sociólogo ou cientista político); 3 entre 2 engenheiros e 1 geofísico; e 2 da área jurídica. Ademais, 6 desses autores ocuparam posições de hierarquia dentro da ANP – entre eles dois ex-diretores (David Zylberstajn, e Eloi Fernandez y Fernandez), dois ex-superintendentes (Alfredo Renault e Rafael Schechtman), um ex-assessor do diretor-geral (Adriano Pires), e uma ex-procuradora da Agência Sonia Agel). Apenas dois entre os autores declaram ter passagem direta pela indústria do petróleo (Ana Siqueira e Anônio Luis de Miranda Ferreira), e se mantêm inseridos no mercado de trabalho no setor petróleo em outras ocupações. Sete entre os 19 autores são acadêmicos, respondendo por cadeiras permanentes no ensino universitário público e privado (Unicamp, UFRJ, FGV-RJ e PUC-RJ).

O objetivo dessa seção não é uma exegese profunda dos argumentos elencados no livro, mas quão somente apresentar esses argumentos de textos selecionados nesse material.

Conforme salientado a formação dos autores é diversa, mas com a predominância da Ciência Econômica. Entre os organizadores, Lucas se apresenta na contracapa do livro como engenheiro industrial e funcionário de carreira do BNDES, possuindo ampla formação pós-graduada em Economia, e respondendo por uma cadeira na PUC-RJ, aos serviços do mesmo curso universitário. Lucas apresenta no livro seu passado no PSDB, como ex-prefeito de Vitória e ex-deputado pelo estado do Espírito Santo; e nesse estado foi secretário de planejamento e agricultura. Giambiagi também se apresenta como funcionário de carreira do BNDES, ex-professor da PUC-RJ e UFRJ.

Adriano Pires se apresenta entre os autores, embora na catalogação do livro ele apareça como autor principal. Se apresenta como economista da UFRJ, com mestrado em Planejamento Energético pela mesma instituição, e

como doutor em Economia Industrial pela Universidade de Paris XIII; do mais, sócio fundador do Centro Brasileiro de Infra-Estrutura (CBIE).

Nos parece controverso classificar esse grupo como o “liberal” ou “neoclássico” ainda que constem três nomes importantes do campo neoclássico no Brasil (A.Pires, Fábio Giambiagi, e Luiz Paulo Vellozo Lucas). Relativo a esses dois termos, e aos fins em que nos propomos, julgamos suficiente a definição de Paul Hugon:

O liberalismo econômico assenta-se sobre essa base: uma vez que o interesse individual coincide com o interesse geral, deve-se, na prática, deixar plena liberdade de ação aos interesses gerais, deve-se, na prática, deixar plena liberdade de ação aos interesses privados”, o que significa mínimo de planejamento ou qualquer intervenção estatal na economia (HUGON: 1973, p.113).

O pensamento neoclássico, por outro lado, é uma primeira ‘refundação’ do liberalismo econômico, e é decorrente de reação dentro do pensamento econômico, conhecida como a “reação hedonista” contra o advento do institucionalismo em Economia. Foram nomes dessa reação: Pareto, Walras, Menger, e S.Jevons. Reafirmaram o princípio do indivíduo egoísta e autocentrado, perseguidor da maximização do prazer e de seus interesses e minimizador da dor ou qualquer outro custo. Essa convicção abriu caminho para uma Ciência Econômica modelar, dedutiva, e matemática, e cuja busca ao “equilíbrio natural” reforçou o postulado clássico da ação deletéria do Estado na economia¹⁶⁴. (HUGON, *idem*, pp.422-430; SOUZA:1974, pp.563-568)

Julgo controverso classificar em bloco e unívocamente o conjunto de autores do compêndio *Petróleo – Reforma e contrarreforma do setor petrolífero brasileiro* uma vez que para isso todos os/as autores/as teriam que corresponder perfeitamente a orientação neoclássica, o que não se pode

164 Com relação ao que ficou conhecido como o pensamento neoliberal, ou neoliberalismo, Perry Anderson salienta que se trata de uma segunda ‘refundação’ do pensamento liberal-econômico e nasce no pós-II Guerra. Acerca do neoliberalismo há uma explicação no Capítulo 1, seção 3.5, página 52. Por último, é imperioso pontuar que não há no debate econômico uso unívoco desses termos em relação a periodização das correntes liberais-econômicas, de modo que é comum os termos ‘neoclássico’, ‘novoclássico’ e ‘neoliberal’ aparecem como sinônimos.

depreender de forma integral dos textos ali redigidos¹⁶⁵. Por outro lado, o entendimento implícito nos textos acerca de uma superioridade natural de um regime regulatório de menor presença estatal é concreto e constitui traço liberal por excelência, de modo que não pode ser desprezado. Por esses motivos, o uso do adjetivo ‘neclássico’ para classificar a abordagem que defende um regime de concessão unificado para o setor petróleo no Brasil será usado – e deve ser usado – com alguma cautela: essa denominação nos será útil para confrontar as propostas de regulação e regime legal em disputa, na métrica do maior ou menor controle governamental sobre a atividade e as receitas dela provenientes.

No compêndio *Petróleo – Reforma e contrarreforma do setor petrolífero brasileiro* acompanham aqueles três autores mais 16, sendo que não passaremos detidamente por todos no nosso exame. O livro é claramente escrito no espírito da crítica ao regime de partilha e à lei 12.351/10. Consta a obra de quatro partes, assim intituladas: I) O petróleo em nossa história; II) A reforma de 1997; III) Mudança de modelo – o grande erro; IV) O futuro.

Entre os autores da parte II, Souza & Pereira argumentam que o próprio monopólio teria sucumbido juntamente com o modelo de substituição de importações, cujo golpe mortal teria sido já na década de 1970, entre os choques do petróleo. (SOUZA & PEREIRA: 2013, p.40) Apesar de a tônica desestatizante estar presente em todo o livro, nesse artigo os autores recuperam detidamente o histórico das privatizações no Brasil, apresentando tal processo de forma positivada, à ideia e léxico *reforma*. O exame desse processo remonta a Campanha pela Desestatização (promovida por empresários em 1976) até o processo em curso nos anos 1990. Os autores destacam dois fatos importantes nessa trajetória: o Programa Nacional de Desburocratização, de 1979, o primeiro do gênero no Brasil; e o Programa

165 Não é uma questão que caiba na Geofísica ou na Engenharia do Petróleo, por exemplo. Outro aspecto é que apesar do conjunto da obra não é levantada uma necessidade inelutável de revogação do sistema de partilha, embora em pelo menos numa passagem tal necessidade se espreita nas entrelinhas.

Nacional de Desestatização, criado pela Medida Provisória 155/1990, durante a presidência de Fernando Collor de Mello. (*idem*, pp.40-47)

O autores passam então a examinar as “reformas” dos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso. Destacam o papel regulador do Estado, a Emenda Constitucional 98/95, que autorizou a flexibilização do monopólio, e a própria lei 9.478/97. Os autores afirmam que o processo ficara incompleto, uma vez que a própria Petrobrás permanecera estatal, e continua de longe figurando como a principal empresa petroleira no país; mas reconhecem que trata-se de outro modelo com alterações de vulto. Ainda com a Petrobrás estatal, os autores julgam o modelo coroado de êxito, sugerindo que a preocupação sobre a privatização da estatal é secundária em relação a manutenção do regime de concessão – esse sim realmente importante para o bom funcionamento desse mercado.

Em resumo, a experiência brasileira dos anos 1990 indica duas coisas, que deseja frisar aqui à guisa de conclusão. Primeiro, que a mudança constitucional que acabou com o monopólio do petróleo e a definição do marco regulatório do setor inseriram-se no contexto de uma revisão do papel do Estado na economia, ampliando o espaço deste como regulador, o que é muito diferente da ideia alegada pelos críticos das reformas de que teria havido uma suposta tentativa de fazer valer o mais absoluto “*laissez faire*”. E, segundo, que a mudança no setor do petróleo implementada no governo Fernando Henrique Cardoso foi coroada de êxito por qualquer critério de desempenho, como deverá ficar claro pela leitura dos demais capítulos deste livro. (SOUZA & PEREIRA: 2013, p.53)

Zylberstajn & Agel acompanham o entendimento de Souza & Pereira, argumentando pela estabilidade do modelo de concessão. Há no artigo uma explicação bastante minuciosa, e em linguagem clara, do modelo em questão e seu funcionamento. Há no texto uma defesa desse regime, e novamente um ataque (indireto) ao regime de partilha: este traria desconfiança ao mercado, e traria instabilidade a um modelo aqui defendido como consolidado e funcional

Após a 10^o rodada, ou seja, após um período de quase dez anos de relativa estabilidade e com resultados visivelmente positivos, o setor de exploração e produção de petróleo e gás natural parecia estar incluído o rol dos

mercados maduros e atrativos próprios das nações mais desenvolvidas. No entanto, bastou a existência de indícios de grandes reservas na camada do pré-sal para que essa estabilidade viesse ser ameaçada, colocando o país em um cenário de estagnação que vem causando transtornos, não somente para as empresas já concessionárias do setor de exploração e produção de petróleo e gás, bem como para aquelas que já haviam incluído em seu portfólio a possibilidade de investir no Brasil. (ZYLBERSTAJN & AGEL: 2013, p.77)

Pires & Schechtman (2013, p.93) apontam como fator de sucesso do modelo o aumento da área licitada até a 10ª rodada, de 54,7 para 499,6 mil Km². Os autores ainda mostram o aumento da produção (de 0,84 milhões barris/dia em 1997 para 14 milhões de barris/dia em 2011), das reservas provadas (de 7 milhões de barris em 1997 para 14 milhões de barris em 2010), assim como da participação tributária dos entes federados. (PIRES & SCHCHTMAN: 2013, pp.94-100)

Os autores do compêndio fazem coro à crítica do modelo de partilha. Nas palavras de Giambiagi, o que significou a “derrota de um modelo de sucesso”, o de concessão. Os autores enfatizam reiteradamente que o modelo PSA no Brasil afugentaria os investidores, ainda que não explicando o porquê desse modelo – praticado em outros países que produzem para exportação e autossuficiência – funcionar em outros casos. Uma passagem merece destaque: Ana Siqueira, que por outro lado alertara sobre a possibilidade da obrigatoriedade da Petrobrás criar sobrecarga de demanda na empresa.

Na prática, as decisões adotadas em 2010, paradoxalmente, embora tenham sido motivadas pela intenção de fortalecer a Petrobrás, irão impor um pesado ônus à empresa, obrigada a ser operadora única de investimentos vultosos e tendo 30% de participação mínima nos blocos a serem contratados no regime de partilha.

Em função do que foi exposto e considerando as características da empresa como de economia mista, entendemos que há três possíveis cenários: i) o ritmo de crescimento da indústria de petróleo brasileira será definido pela disponibilidade de recursos da Petrobrás; ii) a Petrobrás irá fazer novas capitalizações; ou iii) o regime de partilha será revisto, com a retirada das exigências legais de a Petrobrás ser operadora de todos os blocos sob esse modelo e também de deter participação mínima de 30% nos blocos.

Ao final do livro, Adriano Pires, Fabio Giambiagi, Vellozo Lucas e Rafael Schechtman (PIRES et.all.:2013) sumarizam os principais argumentos e enunciam as propostas para o setor de petróleo. Primeiramente, os autores sugerem uma revisão do modelo de partilha. Primeiramente, há um recuo, pois reconhecem que o “modelo de partilha é praticado em outros países. Portanto, a sua adoção pelo Brasil, a princípio, não representa um obstáculo à atração de investimentos” (*idem*, p.325). Todavia, consideram que a obrigatoriedade da Petrobrás na operação dos blocos, assim como sua participação mínima de 30%, não apenas danosa à empresa mas também ao próprio regime regulatório, uma vez que traz incerteza advinda de uma empresa do porte da Petrobrás. (*idem, ibidem*) Chama a atenção que os autores não argumentaram pela revogação da lei 12.351/10, mas sim pelas alterações que viriam a se concretizar apenas em 2016, por ocasião da lei 13.365.

Entretanto, ao discutirem uma saída para o dilema federativo argumentam que o tamanho da alíquota da Participação Especial – prevista na lei 9.478/97 – poderia desempenhar um papel mais eficiente que a alteração do modelo contratual, o que nas entrelinhas sugere a substituição de um modelo regulatório por outro.

A alegação do governo para introduzir no país o modelo de partilha da produção foi que a elevada rentabilidade projetada para os campos do pré-sal exigiria um novo modelo que garantisse uma maior apropriação da renda petrolífera por parte do país. No entanto, para isso, em vez de se estabelecer um novo marco, bastaria ajustar as alíquotas progressivas de cálculo da cobrança da Participação Especial (PE), que tem justamente o objetivo de incrementar a arrecadação das participações governamentais de campos muito produtivos. (*idem*, p.327)

Em relação a incerteza alegada pelos autores, a sugestão dada por eles consiste na retomada das licitações de blocos exploratórios no intuito de afastar tal incerteza. À época da publicação de *Petróleo – Reforma e Contrarreforma do setor petrolífero brasileiro* havia cinco anos sem leilão de bloco exploratório, o que os autores consideraram um desperdício de oportunidade de investimento. (*idem*, pp.326-327) Sugerem, dessa forma, a

retomada das licitações nas reservas convencionais, e portanto na forma da lei 9.478/97.

No intuito de produzir mais em campos não convencionais, os autores sugerem a criação de legislação específica. O exemplo aventado é a produção de gás de xisto (*shale gas*) nos Estados Unidos, à época em pleno sucesso.

O *boom* da atividade registrado nos Estados Unidos, nos últimos anos, foi resultado de um conjunto de políticas implementadas pelo governo daquele país desde a década de 1970, que incluiu desde investimentos em pesquisa até a concessão de um crédito tributário de US\$ 3 por barril equivalente de gás natural não convencional. Estima-se que a indústria do *shale gas* emprega atualmente cerca de 600 mil trabalhadores nos Estados Unidos e que, em 2015, a atividade irá contribuir com US\$ 118 bilhões para o PIB norte americano. [...] É importante registrar que a Energy Information Administration (EIA) classifica o Brasil como a 10° maior reserva de *shale gas* no mundo. (*idem*, p.328)

Por último, destaque-se que os autores propõem a revisão da política de conteúdo local. Os autores afirmam que é possível e desejável que o Brasil adote políticas de conteúdo local, e nisso deve se espelhar em casos de sucesso, como o canadense e o norueguês. A crítica dos autores vai contra o caráter mandatório da política de conteúdo local, pois ela privilegiaria a escolha por empresas não competitivas e ineficientes, já que prejudica a concorrência. Todavia, consideram que uma completa liberalização pode desperdiçar oportunidades de transferência tecnológica e de expertise. Assim, propõem que o modelo de conteúdo local seja repensado, para um modelo não-mandatório.

A prioridade da política de conteúdo local deve ser absorver o *know-how* e desenvolver o processo produtivo e não apenas assegurar a destinação de um percentual mínimo dos gastos sem considerações sobre o conteúdo tecnológico. Seria muito mais produtivo induzir parcerias e transferências tecnológicas que promoveriam a indústria nacional, conforme política adotada por países que possuem uma política de conteúdo local não mandatória. Assim, empresas locais estariam em condições para competir com as estrangeiras no fornecimento de bens e serviços, o que as capacitaria para serem referências no mercado fornecedor de bens e serviços no segmento de exploração e produção de petróleo e gás natural. (*idem*, p.329)

A defesa dos autores por uma política de conteúdo local mais aberta, internacionalizada e menos regulamentada é compatível e contínua com o entendimento acima examinado em prol de um regime de concessão unificado. Em linhas gerais, podemos situar nessa abordagem – consideradas as ponderações já salientadas no início da seção – os mesmos preceitos e alicerces da corrente neoclássica em Economia. Além de proposta concorrente a organização do setor petróleo no Brasil enquanto conjunto ideacional, também no aspecto sócio-político trata-se de bloco pretensamente hegemônico.

Esse segundo aspecto é evidenciado pela presença de autores, atores sociais, e intelectuais orgânicos afinados tanto com o campo liberal num sentido amplo, quanto com o lado opositor ao grupo político proponente do regime de partilha do pré-sal – nomes especialmente ligados ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) ou que tenham participado de postos de comando e posições estratégicas nos governos democráticos anteriores a 2002. Entre eles, e constantes inclusive no compêndio em análise: Fernando Henrique Cardoso (autor do prefácio), D. Zylberstajn, Fabio Giambiagi, Luiz Paulo Vellozzo Lucas. Por fim, cabe considerar que o campo político está conectado com o campo das ideias quando se examina a abordagem neoclássica – ao que as circunstâncias da promulgação da lei federal 13.365/2016, originária de projeto de lei elaborado pelo senador José Serra (PSDB/SP), é evidência consistente dessa conexão.

Considerações finais.

A questão orientadora dessa tese de doutorado indagou se o regime de partilha no pré-sal – nos moldes da lei 12.351/10 – poderia ser classificada como uma estratégia desenvolvimentista. Colocar a questão dessa forma implica em responder não apenas se esse regime se trata de uma estratégia para o desenvolvimento econômico – haja visto o que significa a questão mineral-energética para o desenvolvimento – mas sim se pode estar entre as políticas ditas *desenvolvimentistas*.

Essa questão tem importância pois a emergência de correntes renovadas do campo neodesenvolvimentista se apresentam enquanto propostas de projetos alternativos de futuro para a política e sociedade no Brasil, na esteira da crise da hegemonia neoliberal (anos 2000). A importância dessa questão é reforçada pelo fato do objeto a ser regulado pela política e pela legislação, o petróleo, ter ainda insofismável importância na economia mundial.

Essas alternativas de futuro incluem um retorno à matriz nacionalista de desenvolvimento, e todo o esforço empreendido nessa Tese de Doutorado consistiu em tratar o tema do nacionalismo no sentido substantivo – para além do sentido meramente metafórico. A necessidade dessa tarefa não é menos pertinente uma vez que estamos falando da escolha de um regime de petróleo como parte integrante de um projeto político pretensamente hegemônico, pensado a partir do tema do desenvolvimento econômico.

De acordo com o mapeamento aqui desenhado, a história dos regimes de petróleo no Brasil obedeceu a uma trajetória pendular. De acordo com a nossa marcação, ela se inicia na década de 1930 com o estabelecimento do petróleo como bem privativo do Estado. Ele é elencado enquanto recurso mineral a ser regulado pelo Código de Minas, já em 1934, na Classe X do Art.2º. O Código de Minas de 1934, instituído pelo Decreto Presidencial N°24.642, instituído naquele mesmo ano, desconectou a propriedade da superfície da propriedade do subsolo, ainda que os artigos 5º e 10º garantissem aos proprietários de jazidas já conhecidas a manutenção de seus

direitos sobre elas anterior a promulgação do Código. Outros dois documentos importantes do período são o Decreto-Lei N°366 de 1938 – conhecido como “Código de Minas de 1938” – e o Código de Minas de 1940 (instituído pelo Decreto-Lei N°1985 de 1940). O Código de 1938 incluiu o Título VIII ao Código de 1934, o qual, em seu Capítulo Único, foi intitulado “Das jazidas de petróleo e gases naturais”. Nesse momento, o petróleo é incluído expressamente como bem mineral cuja atividade econômica obedeceria a legislação e regulamentação – e não mais estaria submetido a legislação não-específica.

O Código de 1934-38 normatiza as atividades de pesquisa e lavra. Por *pesquisa* o Código compreendeu “os trabalhos necessários para o descobrimento da jazida e o conhecimento de seu valor econômico”, compreendendo ainda as atividades de sondagem e prospecção (art.14, incisos I e II); já por *lavra* o Código compreendeu “todos os trabalhos; executados para extracção de substancias minerais, e bem assim seu beneficiamento *in loco*” (art.30). A respeito do Código são dois os aspectos importantes a frisar. Primeiramente, que a autorização do governo para o empreendedor (individual ou empresa) à atividade de pesquisa, como definido no Código, era relativamente arbitrária, uma vez que a autorização oficial era expedida por decreto; ainda que houvessem condições técnicas usadas como critério para a expedição dessa autorização, tais como evidências da existência da jazida (itens “b”, “c”, e “d”, do inciso IV, Art.10°), a questão Lobato, examinada em detalhe na segunda seção do Capítulo 1, é ilustrativa em relação aos impasses colocados no momento da autorização de pesquisa ou lavra de minas e jazidas.

O fato é que a etapa da regulamentação do petróleo no Brasil, compreendida no período 1934-1953, carecia completamente de uma definição sobre o que seria a política de petróleo praticada no Brasil. A disputa pela definição dessa política reflete a tensão entre nacionalismo e cosmopolitismo que acompanha a história da regulamentação do petróleo no Brasil: aqui ela seria marcada pela luta entre a força cosmopolitista e liberal esforçada pelos prepostos do Estatuto do Petróleo de 1948 *versus* a Campanha do Petróleo.

A vitória nacionalista nessa luta pela hegemonia abre a segunda etapa desta história, a do monopólio da Petrobrás, esta marcadamente nacionalista. O nacional-desenvolvimentismo foi o conjunto ideacional afinado com o projeto monopolista do petróleo, compasso esse expresso nas linhas de Hélio Jaguaribe de Mattos, em consonância e coerência tanto com o pensamento desenvolvimentista em geral quanto o isebiano em particular.

Enquanto durou o ciclo desenvolvimentista o monopólio foi sustentado enquanto política nacionalista para o petróleo. A própria afirmação da Petrobrás como símbolo nacional se constrói nesse período. Essa simbologia decorre do próprio significado nacionalista do monopólio petrolífero, por sua vez o herdeiro legítimo da Campanha do Petróleo de 1947-53.

Todavia, a defesa do petróleo como bem da nação antecedeu a própria existência concreta de petróleo para explorar e produzir, de modo que a ideia manheiniana de utopia nos serve para descrever e explicar esse processo. Essa realidade apenas se transformaria com o anúncio do pré-sal em 2007, mas mesmo assim o primeiro relatório, divulgado em 1960, que apontou a existência de petróleo *offshore* na bacia de Campos – e assim justificava a impossibilidade dessa exploração naquele momento – foi categoricamente rejeitado.

Entretanto, um aspecto positivo desse documento – o Relatório Link – foi justamente “empurrar” a Petrobrás para as atividades de E&P no exterior. Em 1972 foi fundada a subsidiária internacional, a Braspetro, através da qual a Petrobrás manteria relações comerciais e de atividades do setor petróleo com outras empresas e governos. O resultado foi o aprimoramento da empresa e a construção de sua vocação internacional, mesmo sem perder da simbologia nacionalista que construiu em torno de si.

Na década de 1970, o ciclo nacionalista-monopolista começa a mostrar sinais de cansaço. Primeiramente, o insucesso da Petrobrás em encontrar petróleo no país somado com as dificuldades também enfrentadas pela Braspetro em sanar a dependência energética, cujo resultado mais dramático fora a pressão que essa dependência exercia na balança comercial do país, acusavam novo movimento do pêndulo político para o lado liberal-cosmopolita:

em face da pressão interna e externa pela resolução do problema, levado em conta eventual pressão das próprias multinacionais, o governo aprova os contratos de prestação de serviço com cláusula de risco entre petroleiras particulares e a Petrobrás. A experiência durou entre 1975-1988, e cujos resultados são ainda tema controverso na literatura. A Constituição Federal de 1988, ao reafirmar o monopólio de Estado do petróleo, proibiu os chamados 'contratos de risco'.

Conquanto o monopólio de Estado não ter sofrido alteração na Carta Magna de 1988, a década de 1990 abre no Brasil a ascensão de uma hegemonia neoliberal – afinada com o Consenso de Washington – a qual andou a par com a abertura comercial e uma política de privatizações. O grupo empresarial formado pela Petrobrás e suas subsidiárias percebeu o impacto desse novo ciclo político, embora tanto a *holding* quanto a subsidiária internacional tenham conseguido se preservar enquanto empresas públicas – a Braspetro se incorporaria à própria Petrobrás no ano 2000, na forma da Área Internacional.

O legado desse período fora o estabelecimento do regime de concessão, através da lei 9.478/97. Essa lei estabeleceu condições próprias que normatizam os leilões dos blocos exploratórios, assim como criou a ANP e o CNPE e estabeleceu uma política para o petróleo, gás e biocombustíveis no país. No período 2000-2016 foram realizadas 13 rodadas de licitação de blocos exploratórios, mais 4 rodadas de blocos de acumulação marginais.

Entretanto, a primeira década do século XXI também testemunhou o esgotamento do ciclo neoliberal e o advento de uma agenda mais voltada ao social, assim como um retorno ao nacionalismo econômico. A mudança de governo em 2002 foi caudatária desse processo, assim como a emergência nos anos seguintes de um campo neodesenvolvimentista dividido em dois conjuntos ideacionais: o social-desenvolvimentista e o novo-desenvolvimentista.

A alteração no setor petróleo viria após o anúncio das reservas estimadas na província geológica do pré-sal. A lei 12.351 de 2010 estabelece que os blocos licitados no polígono do pré-sal venham a celebrar contratos de

partilha de produção, e não de concessão. É importante ter em mente que a presença do PSA no pré-sal convive com os contratos de concessão pré-existentes.

Ora, mas se o monopólio – fase anterior em que essa trajetória pendular estivera no pólo nacionalista – se apoiou na utopia (em sentido manheiniiano) desenvolvimentista, especialmente no pensamento isebiano e na obra de Hélio Jaugaribe, então em que ideias, utopias ou ideologias estaria o PSA apoiado na fase atual? A conclusão a que se chegou foi que a escolha pelo regime de partilha no pré-sal, e nos moldes como foi feita, é caudatária do bloco neodesenvolvimentista, ainda que de forma incompleta e imperfeita.

De acordo com o pensamento novo-desenvolvimentista o regime de partilha como se apresenta é incompleto uma vez que não prevê um imposto sobre rendas ricardianas, e que poderia proteger a economia do país de uma doença holandesa proveniente da entrada massiva de dólares que a atividade petrolífera pode oferecer. O novo-desenvolvimentismo ainda defende a presença do Fundo Soberano como um dos mais importantes financiadores desse modelo de exploração, especialmente no Campo de Libra, objeto da primeira licitação na forma PSA. O social desenvolvimentismo, por outro lado, possivelmente por não atribuir a questão cambial e a doença holandesa a importância dada pelo novo-desenvolvimentismo, não apresenta um tratamento de tal profundidade, embora defenda o uso estratégico do petróleo para a persecução do desenvolvimento, e não seja refratária ao regime de partilha; embora os social-desenvolvimentistas não identifiquem no regime de concessão uma legislação desejável para o setor petróleo brasileiro como um todo.

Por outro lado, há no âmbito da sociedade civil forças políticas contrárias ao regime de partilha. Não constitui o bojo desta Tese esmiuçar em detalhe quem são essas forças e como agem, mas foram pontuados os argumentos pró-regime de concessão unificado no modelo regulatório brasileiro. As ideias do principal núcleo especializado, e próximo da corrente neoclássica, cujo posicionamento considera “um erro” a promulgação do regime de partilha – por considerar uma derrota ao regime de concessão, este sim um “modelo de

sucesso” – foram organizadas no compêndio *Petróleo – Reforma e contrarreforma do setor petrolífero brasileiro*, organizado por Adriano Pires, Fabio Giambiagi, e Luiz Paulo Vellozo Lucas.

A tônica geral dos artigos ali publicados por diversos autores conduz à afirmação de que o regime de concessão é funcional e se apresenta como o melhor regime regulatório para o setor, como demonstra a sua estabilidade apresentada desde 1999. Apesar disso, não são completamente refratários ao regime de partilha; por outro lado, fazem oposição taxativa à exclusividade da Petrobrás como operadora dos blocos no pré-sal e a sua participação mínima de 30%. Tal recomendação transformou-se na lei 13.365 de 2016, o que sugere uma convergência entre esses dois campos no regime regulatório – ainda que fraca, uma vez que tanto o campo ‘neoclássico’ quanto os neodesenvolvimentismos advogam por um regime regulatório unificado.

Entre os artigos constantes no compêndio ‘neoclássico’ (PIRES et al: 2013, p.327) os autores sugerem que se a atividade econômica no pré-sal estivesse sendo em regime de concessão, bastaria aumentar as Participações Especiais aonde a produtividade fosse maior que se evitaria um desequilíbrio cambial ao mesmo tempo em que se poderia financiar um fundo social ou mesmo o Fundo Soberano. Essa sugestão traz uma provocação aos defensores do regime de partilha, uma vez que a lei 12.351 prevê apenas a cobrança de *royalties* e bônus de assinatura. Por outro lado, lembra a reivindicação novo-desenvolvimentista de um imposto sobre rendas ricardianas sobre a produção no pré-sal.

Ora então por que o novo-desenvolvimentismo advoga pelo regime de partilha? Se a questão cambial, fundamental para o novo-desenvolvimentismo, pode ser resolvida pela cobrança de um imposto, então qual a importância de um novo regime contratual? Lembremos, por exemplo, com Peltzman (*op.cit.*) que há no caso americano precedente de situação em que um imposto evitou a criação de regulação nova.

Se limitarmos a análise apenas a dimensão econômica, não captamos a essência da defesa do regime PSA para o pré-sal feita pelo novo-desenvolvimentismo. O propósito desse regime consiste em: a) aumentar o

controle que o governo exerce sobre a produção; b) fortalecer a Petrobrás, empresa estatal e portadora de simbologia desenvolvimentista por excelência, e c) ser um sistema que evite a sobreapreciação cambial e a doença holandesa. Dessa forma, o que está em jogo é a própria afirmação de um projeto nacionalista e desenvolvimentista do qual faz parte esse regime contratual. Não foi gratuitamente que Bresser (2011) assim situou tanto a Petrobrás como “uma verdadeira empresa nacional” quanto o regime de partilha “o melhor para o país”.

A retirada da obrigatoriedade da participação mínima da Petrobrás e de ser também obrigatoriamente a operadora pode mostrar no médio prazo alteração desse quadro esboçado nos moldes neodesenvolvimentistas. A participação da Petrobrás nos moldes do primeiro leilão poderia significar um mecanismo de neutralização do problema cambial que a produção de petróleo no pré-sal poderia oferecer. A retirada da obrigatoriedade, e mesmo a ausência da estatal brasileira em dois campos da segunda rodada, significa não apenas abertura a esse risco, como também de um ponto de vista político um sinal de enfraquecimento do modelo de partilha.

Por último, é necessário sublinhar que a conexão entre a promulgação do regime de partilha no pré-sal e os neodesenvolvimentismos não é acontecimento fortuito. O fato dessa conexão existir mostra que o regime de petróleo – de importância insofismável para a economia e a política do país – no Brasil tem relação com um projeto emergente de sociedade, assim como é evidência cabal de que ideias importam na definição da política governamental. Por ser uma peça importante desse projeto, um possível enfraquecimento do regime de partilha significaria uma crise de hegemonia, no sentido gramsciano, cujo conflito subsequente abrangeria forças sociais no mercado, na sociedade política, e na sociedade civil, atualmente já em disputa por essa regulamentação.

Referências Bibliográficas

ABREU, S.F. *O Problema do Petróleo no Brasil* in **Pesquisa e Exploração do Petróleo**. São Paulo/ Rio de Janeiro/ Recife/ Porto Alegre: Companhia Editora Nacional, 1940.

ALMEIDA, A. Candido Mendes de. **Nacionalismo e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), 1963.

ALMEIDA, M. & OLIVEIRA, R.L. & SCHNEIDER, B.R. *Política Industrial e Empresas Estatais no Brasil: BNDES e Petrobrás*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Texto para Discussão. Rio de Janeiro, Brasília: IPEA, 2014.

ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E. & GENTILI, P. (Orgs). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996. p.9-23.

ANDRADE Nt., José Lima de. *Pré-Sal, oportunidade e desafio* in VELLOSO, J.P.R.(coord.).**Brasil, Novas Oportunidades: Economia verde, pré-sal, carro elétrico, copa e olimpíadas**. Rio de Janeiro: Editora José Olympio, 2010

AQUINO, A. **A “Controvérsia” do Planejamento Econômico entre Roberto Simonsen e Eugênio Gudin, e a Consolidação do Projeto Industrialista**. Dissertação (mestrado em Ciência Política). 233f. Orientador: Álvaro Gabriel Bianchi Mendes. Campinas: IFCH/Unicamp, 2011.

_____ *Etapas da regulação petrolífera no Brasil*. Revista de Economia Política e História Econômica, Ano 11, n°36, agosto de 2016.

BAER, W. **A Industrialização e o Desenvolvimento Econômico do Brasil**. 4ª ed. Trad. Paulo Almeida Rodrigues. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1979.

_____ **A Economia Brasileira**. Trad. Edite Sciulli. 2ªed. São Paulo: Nobel, 2002.

BARRETO, C.E.P. **A Saga do Petróleo Brasileiro: “A Farra do Boi”**. São Paulo: Nobel, 2000.

BARROS, J.R.M.; GOLDESNTAIN, L. *Economia Competitiva, solução para a vulnerabilidade*. In VELLOSO, J. P. R. (org.) *O Brasil e o Mundo no Limiar do Novo Século*. Rio de Janeiro: José Olímpio Editora, 1998.

_____. *Avaliação do processo de reestruturação industrial brasileiro*. Revista de Economia Política, vol.17, abr/jun 1997.

BASTOS, P.P.Z. *A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo*. Economia e Sociedade, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 779-810, dez. 2012.

_____. *Macroeconomia e Conjuntura. A doença holandesa e a economia brasileira: o risco do populismo cambial ontem e hoje*. Economia & Tecnologia, Ano 05, Vol.19, outubro/dezembro de 2009.

BÉLAND, D. & HACKER, J.S. *Ideas, private institutions and American welfare state ‘exceptionalism’: the case os health and old-age insurance, 1915-1965*. International Journal of Welfare State, 2004, n°13, pp.42-54.

BELLUZZO; L. G. ; ALMEIDA, J. G. *Depois da Queda: A economia brasileira da crise da dívida aos impasses do real*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

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

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento Econômico Brasileiro – o ciclo ideológico do desenvolvimentismo (1930-1964)**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.

BIONDI, Aloysio. **O Brasil Privatizado: um balanço do desmonte do Estado**. São Paulo: Geração Editorial, 2014.

BOSCHI, R. **Elites Industriais e Democracia: hegemonia burguesa e mudança política no Brasil**. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

BOTTOMORE, T.B. *A Elite Administrativa* in **As Classes na Sociedade Moderna**. Trad. Fanny Tabak. Rio de Janeiro: Zahar, 1968.

_____. **As Elites e a Sociedade**. 2º edição. Rio de Janeiro: Zahar, 1964.

BOURDIEU, P. **A Economia das Trocas Simbólicas**. São Paulo: Perspectiva, 2009. (coleção Estudos /20)

_____. **O Poder Simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand, 1989.

BRAGA, J.C. & PALLUDETO, A.W.A. *A construção novamente interrompida? Dilemas da economia brasileira no período recente (2004-2014)*. Revista Política Social e Desenvolvimento, nº24, ano 3, novembro de 2015.

BRAUDEL, F. *A Longa Duração* in **História e Ciências Sociais**. Trad. Carlos Braga & Inacia Canelas. Lisboa: Editorial Presença, 1972

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA.. **Estatuto do Petróleo. Parecer do Relator Deputado Benedicto Costa Netto**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1948.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. CÂMARA DA REFORMA DO ESTADO. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.

BRASIL. AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS E BIOCOMBUSTÍVEIS. **Edital de Licitação Para a Outorga Do Contrato De Partilha De Produção. Primeira Licitação de Partilha de Produção**. Rio de Janeiro, 2013.

BRASIL. AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS E BIOCOMBUSTÍVEIS. **Edital de Licitações. Outorga dos Contratos de Partilha de Produção Para**

Atividades de Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural. Segunda Rodada de Licitações de Partilha de Produção. Rio de Janeiro, 2017a

BRASIL. AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS E BIOCOMBUSTÍVEIS. **Edital de Licitações. Outorga dos Contratos de Partilha de Produção Para Atividades de Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural. Terceira Rodada de Licitações de Partilha de Produção.** Rio de Janeiro, 2017b.

BRESSER-PEREIRA, L.C. *Da Inflação à Hiperinflação: uma abordagem estruturalista.* In Rego, J.M. (org.) **Inflação e Hiperinflação – Interpretações e Retórica.** São Paulo: Biental, 1990. (pp.7-28)

BRESSER-PEREIRA, L.C. & FERRER, A. *Dolarização Crônica: Argentina e Brasil.* Revista de Economia Política, vol.11, N°1(41), Rio de Janeiro, janeiro/março de 1991, pp.5-15.

BRESSER-PEREIRA, L.C. *The value of the exchange rate and the Dutch disease.* Brazilian Journal of Political Economy, vol. 33, nº 3 (132), pp. 371-387, 2013.

BRESSER-PEREIRA, L.C. & NAKANO, Y. *Hiperinflação e Estabilização no Brasil: O Primeiro Plano Collor.* Revista de Economia Política, vol.11, N°4(44), Rio de Janeiro, outubro/dezembro de 1991, pp.89-114.

BRESSER-PEREIRA, L.C. *Pré-sal: bênção ou maldição?* Folha de São Paulo, 25 de agosto de 2008(a).

(<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi2508200806.htm>)

BRESSER-PEREIRA, L.C. *Rendas e lucros do pré-sal.* Folha de São Paulo, 8 de setembro de 2008(b).

(<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi0809200806.htm>)

BRESSER-PEREIRA, L.C. *O pré-sal e a nação.* Folha de São Paulo, 07 de setembro de 2009.

(<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi0709200903.htm>)

BRESSER-PEREIRA, L.C. *Por uma ideia de nação*. Entrevista a Maria Inês Nassif. Valor Econômico, 8 de abril de 2011.

BRESSER-PEREIRA, L.C. **A Construção Política do Brasil – sociedade , economia, e Estado desde a independência**. 3° ed. São Paulo: Editora 34, 2016.

_____ & OREIRO, J.L. & MARCONI, N. **Macroeconomia Desenvolvimentista – Teoria e política econômica do novo-desenvolvimentismo**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.

BREUILLY, John. *Nationalism and State*. Chicago: University of Chicago Press, 1994.

BUENO, Ricardo. **A Farsa do Petróleo – por que querem destruir a Petrobrás?** Petrópolis: Vozes, 1980.

CAMPOS, T.N. & SARTORI, V. *O Modelo Norueguês de Exploração e Produção de Petróleo e suas Lições ao Brasil*. Anais da Rio Oil & Gas 2010 – Expo and Conference. Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro do Petróleo (IBP), Setembro de 2010.

CAVALCANTI, C.B. **Transferência de Recursos Reais ao Exterior e Substituição de Dívida Externa por Dívida Interna**. 12° Prêmio BNDES de Economia. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, 1983.

CARDOSO, L.C. **Petróleo: do poço ao posto**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2012.

CARNEIRO, Ricardo. **Desenvolvimento em Crise: a economia brasileira no último quarto do século XX**. São Paulo/Campinas: EdUNESP/ EdUNICAMP, 2002.

_____. *Globalização e Conversibilidade Monetária*. Revista de Economia Política, vol. 28, nº 4 (112), outubro-dezembro/2008, pp. 539-556.

CARONE, E. **O Pensamento Industrial no Brasil (1880-1945)**. Rio de Janeiro/São Paulo: Difel, 1977. (coleção "Corpo e Alma do Brasil")

CARVALHO, Getúlio. **Petrobrás: do monopólio aos contratos de risco**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1977. (col. "Brasil – Análise e Crítica")

COHN, Gabriel. *Petróleo e Nacionalismo*. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1968. (Col. Corpo e Alma do Brasil).

CONCEIÇÃO, O.A.C. *No limiar da hiperinflação*. Indicadores Econômicos FEE, v.17, N°3, Porto Alegre, 1989, pp.49-55.

CORAZZA, G. *Crise Fiscal e Hiperinflação*. Indicadores Econômicos FEE, v.17, N°2, Porto Alegre, 1989, pp.13-22.

CORBISIER, Roland. **Brasília e o Desenvolvimento Nacional**. Rio de Janeiro: Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), 1960.

COSTA, F.N. *Vacina Contra Doença Holandesa*. Transcrição de conferência proferida por ocasião do Workshop FGV-Centro Internacional Celso Furtado, realizada em São Paulo, 15 a 16 de agosto de 2011. (disponível em <https://fernandonogueiracosta.wordpress.com/2011/08/16/vacina-contra-doenca-holandesa/>)

_____. *Luiz Gonzaga Belluzzo x Samuel Pessoa: Desenvolvimentismo x Liberalismo*. Site: fernandonogueiracosta.wordpress.com. , agosto de 2015.

CRIBARI-NETO, F. & CASSIANO, K.M. *Uma Análise da Dinâmica Inflacionária Brasileira*. Revista Brasileira de Economia, N°59(4), Rio de Janeiro, outubro/dezembro de 2005, pp.535-566.

CRUZ, P.R.C. *Endividamento externo e transferência de recursos reais ao exterior: os setores público e privado na crise dos anos oitenta*. Nova Economia, Belo Horizonte, v.5, n°1, agosto de 1995, pp.121-144.

CUPERTINO, Fausto. **Os Contratos de Risco e a Petrobrás (O petróleo é nosso, o risco é deles?)** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1976.

DÁVILA-FERNÁNDEZ, M. & AMADO, A. *Entre a lei de Thirlwall e a hipótese Prebisch-Singer: uma avaliação da dinâmica dos termos de troca em um modelo de crescimento com restrição no Balanço de Pagamentos*. Economia e Sociedade, Campinas, v. 24, n. 1 (53), Abril de 2015, pp. 87-119.

DE CONTI, B.M. **Políticas Cambial e Monetária: os dilemas enfrentados por países emissores de moedas periféricas**. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas). Orientadora: Daniela Prates. Instituto de Economia/ Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, Campinas, 2011.

DIAS, J.L.M & QUAGLINO, M.A. **A Questão do Petróleo no Brasil: uma história da Petrobrás**. Rio de Janeiro: CPDOC/Serinst, Petrobrás, 1993.

DORIA, P. **O Príncipe da Privatária**. 1º ed. São Paulo: Geração Editorial, 2013.

DRAIBE, S. **Rumos e Metamorfoses – um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil (1930-1960)**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

DUNNING, T. **Crude Democracy: natural resource wealth and political regimes**. New York: Cambridge University Press, 2008.

ESPINASA, Ramón. *El auge y el colapso de PDVSA a los treinta años de la nacionalización*. Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales, vol.12, nº1, janeiro/abril, 2006, pp.147-182.

FERREIRA, R.N. **Na Trilha do Sucesso: uma história da revenda de combustíveis**. Brasília: RNF, 1999.

FRANCO, G. *A inserção externa e o desenvolvimento*. Revista de Economia Política, vol.18, nº3(71), julho-setembro, 1998.

FREIRE, Wagner. *Petrobrás: das origens até os anos 1990*. In F. Giambiagi & L.P.V. Lucas (org.) **Petróleo: Reforma e Contra-Reforma do Setor Petrolífero Brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

FREY, K. *Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática das políticas públicas no Brasil*. Planejamento e Políticas Públicas, n°21, junho de 2000, pp.211-260.

GALBRAITH, J. K. **A Sociedade Afluente**. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1972.

_____**O Novo Estado Industrial**. São Paulo: Abril, 1982. (col “Os Economistas”)

GELLNER, E. **Thought and Change**. Chicago: University of Chicago Press, 1964.

GRAMSCI, A. **Maquiavel, a Política e o Estado Moderno**. 3 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978a

_____**Obras Escolhidas**. São Paulo: Martins Fontes, 1978b (col. Novas Direções)

_____**Concepção Dialética da História**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978c

_____. **Os Intelectuais e a Organização da Cultura**. 4° ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

GUDKOV, Sergei. *Fundamentals of the Legal Regulation of Production Sharing Agreements in the Russian Federation*. Kazakhstan International Business Magazine N°3, 2000.

GUIMARÃES, Andrea Bastos & OLIVEIRA, Dione C. & TOMASQUIM, Maurício Tiomno. *Flexibilização da Indústria Petrolífera: o caso argentino e o caso venezuelano*. Revista Brasileira de Energia, vol.6, n°2, 1997, pp.1-19.

HAMILTON, A. & MADISON, J. & JAY, J. **O Federalista**. 2°ed. São Paulo: Abril Cultural, 1979. (col. “Os Pensadores”)

HANSEN, J.P. & PERCEBOIS, J. **Énergie – Economie et Politique**. Bruxelles: Éditions De Boeck Université, 2010.

HERMET, Guy. *A Nacionalização das Sociedades* in **História das Nações e do Nacionalismo na Europa**. Lisboa: Editorial Estampa, 1996.

HIRATUKA, C. & SARTI, F. *Desafios para o desenvolvimento industrial no Brasil*. Revista Política Social e Desenvolvimento, n°21, Ano 03, junho de 2015, pp.16-29.

HOBBSBAWN, E. **A Era dos Extremos – o breve século XX**. Trad. Marcos Santarrita. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HUGON, P. **História das Doutrinas Econômicas**. 13°ed. São Paulo: Atlas, 1973

ING, Julie. *Production Sharing Agreements versus Concessions Contracts*. 63 Annual Meeting of the French Economic Association, June 2014 (paper accepted at May 20 2014)

(<http://www.touteconomie.org/afse2014/index.php/meeting2014/lyon/schedConf/schedule>)

JAGUARIBE, H. **O Nacionalismo na Atualidade Brasileira**. Brasília: FUNAG, 2013.

KAUTSKY, John. **Political Change in Underdeveloped Countries**. New York /London: John Wiley and Sons, 1963.

KEDOURIE, E. **Nationalism**. 4° ed. Cambridge: Basil Blackwell Press, 1983

KOHN, Hans. **Historia del Nacionalismo**. Ciudad de Mexico/ Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1949.

LAFER, Celso. *O Planejamento no Brasil – Observações sobre o Plano de Metas* in LAFER, B. M. **Planejamento no Brasil**. 3° ed. São Paulo: Perspectiva, 1975.

LIEBERMAN, Robert C. *Institutions and Political Order: Explaining Political Change*. The American Political Science Review, Vol.96, n°4, (Dec, 2002), pp.697-712.

LIMA, Paulo R.C. **Pré-Sal: O novo marco legal e a capitalização da Petrobrás**. Rio de Janeiro: Synergia, 2011.

LINDBLOM, Charles E. **Política e Mercados**. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

_____ *Market as Prison*. The Journal of Politics, vol.44, n°2 (May, 1982), pp.324-336.

_____ *The Science of Muddling Through*. Public Administration Review, Vol.19, n°2, 1959, pp.79-88.

LOBATO, José Bento Monteiro. *O Escândalo do Petróleo e Ferro*. São Paulo: Brasiliense, 1961. (coleção 'Obras Completas de Monteiro Lobato')

LOVATTO, A. *A utopia nacionalista de Hélio Jaguaribe: os tempos do ISEB*. Lutas Sociais, v.20, n°37, São Paulo, 2010. (pp.59-88)

LUCAS, Luiz Paulo Vellozo. *Marco regulatório do pré-sal, erro estratégico in VELLOSO, J.P.R.(coord.).Brasil, Novas Oportunidades: Economia verde, pré-sal, carro elétrico, copa e olimpíadas*. Rio de Janeiro: Editora José Olympio, 2010.

LUZ, Nícia V. **A Luta Pela Industrialização do Brasil**. São Paulo: Alfa Ômega, 1978.

MACEDO, R.B.M. *Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-1965)*. In LAFER, B.M. (org.) **Planejamento no Brasil**. 3° Edição. São Paulo: Editora Perspectiva, 1975.

MALAN, P. & BONELLI, R. *Crescimento Econômico, Industrialização e Balanço de Pagamentos: o Brasil dos anos 70 aos anos 80*. IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Texto para Discussão Interna n°60, novembro de 1983.

MANNHEIM, K. **Ideologia e Utopia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1968.

MARANHÃO, R. *Contratos de Risco*. Folha de São Paulo (caderno “mercado”)

MARINHO Jr., Ilmar Penna. **Petróleo, Política e Poder**. São Paulo: José Olympio Editora, 1989

MARTÉN, I. & WHITAKER, P. & MARTÍNEZ DE BOURIO, A. *Government Take in Upstream Oil and Gas*. BCG Perspectives, 2005. (disponível em <https://www.bcgperspectives.com/content/articles/energy-environment-government-take-upstream-oil-gas/>)

MAZZUCATO, M & PENNA, C.C.R. *Estado vs. Mercados: uma falsa dicotomia*. Revista Política Social e Desenvolvimento, nº21, Ano 3, julho de 2015.

MEERHOLZ, A. L. **Pré-Sal – O modelo regulatório e a neutralização da doença holandesa**. 1º ed. Rio de Janeiro: Synergia, 2017.

MEIRELLES, H.L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42º ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MONTEIRO FILHA, D. C. *O BNDES e seus critérios de financiamento industrial: 1952 a 1989*. In: MONTEIRO FILHA, D. C. & MODENESI, R. L. (org.) **BNDES, um banco de idéias: 50 anos refletindo o Brasil**. Rio de Janeiro : Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2002. (pp. 413-430)

MOREIRA, M. M. *A indústria brasileira nos anos noventa: o que já se pode dizer*. In Giambiagi & Moreira (org.) **A Economia Brasileira nos Anos 90**. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.

MOURA, P. & CARNEIRO, F. O. **Em Busca do Petróleo Brasileiro**. Rio de Janeiro/ Ouro Preto: Fundação Gorceix, 1976

NORONHA, Gentil. *“O Petróleo é Nosso” – da emenda Shoppel à lei 2.004* in B. Kucinski (org.) **Petróleo: Contratos de Risco e Dependência**. São Paulo: Brasiliense, 1977.

NAKANO, Y. *Pré-Sal e gastança pública*. Valor, 01/10/2010. (disponível em http://www.bresserpereira.org.br/Terceiros/2010/10.10.Pre_Sal_e_gastanca_publica.pdf)

NUNES, E. & RIBEIRO, L.M. & PEIXOTO, V. *Agências reguladoras no Brasil* in Avelar & Cintra (org.) **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. 2º edição. Rio de Janeiro /São Paulo: Konrad Adenauer/ EdUNESP, 2007.

PAIVA, M. **BNDES: um banco de história e do futuro**. Obra publicada em comemoração aos 60 anos do BNDES. São Paulo: Museu da Pessoa, 2012. (disponível em <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/1785>)

PELTZMAN, S. *A teoria da regulação depois de uma década de desregulação* in Paulo Mattos (coord.) et.all **Regulação Econômica e Democracia – o debate norte-americano**. São Paulo: Editora 34, 2004

PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. – PETROBRÁS. **Petrobrás 50 anos: uma construção da inteligência brasileira**. Rio de Janeiro, 2003.

_____. **O Tatu Saiu da Toca – História da Internacionalização da Petrobrás**. (Iniciativa editorial do projeto “Memória Institucional da Petrobrás”) Rio de Janeiro, 2007. (circulação interna)

PIRES, A. & SCHECHTMAN, R. *Os resultados da reforma : uma estratégia vencedora*. in Fabio Giambiagi & Luiz Paulo Vellozo Lucas (orgs) **Petróleo: Reforma e Contrarreforma do Setor Petrolífero Brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

PIRES, A. et all *Conclusões e Propostas para o Setor*. In Fabio Giambiagi & Luiz Paulo Vellozo Lucas (orgs) **Petróleo: Reforma e Contrarreforma do Setor Petrolífero Brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

POSNER, R.A. *Teorias da regulação econômica* in Paulo Mattos (coord.) et.all **Regulação Econômica e Democracia – o debate norte-americano**. São Paulo: Editora 34, 2004

POSTALI, Fernando A. S. *Regulação do setor de petróleo no Brasil e o pré-sal*. in DELFIM NETTO, Antonio (coord). DUARTE, P.G., SILBER, S.D., GUILHOTO, J.M.(Org) **O Brasil e a Ciência Econômica em Debate. O Brasil do Século XXI – Volume 1**. 1. ed, São Paulo: Editora Saraiva, 2011.

POULANTZAS, Nicos. **Estado, Poder, y Socialismo**. Mexico: Siglo Veintiuno, 2005.

RENAN, Ernest. *que é uma nação*. in: **Revista Aulas. Dossiê: Identidades Nacionais**. Tradução e Organização. Glaydson José Silva. V. 02. nº 02 Campinas, IFCH, 2008

RESENDE, André Lara. *Estabilização e reforma: 1964-1967* in ABREU (org.) **A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana – 1889-1989**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1992.

RIBEIRO, M.R.S. **Direito do Petróleo**. 3ºed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

RICARDO, D. **Princípios de Economia Política e Tributação**. Trad. Paulo Henrique Sandroni. São Paulo: Nova Cultural, 1985. (col. “Os Economistas”)

ROSS, M. **The Oil Curse**. Princeton: Princeton University Press, 2012.

SABOIA, J. *Mercado de trabalho, políticas sociais e distribuição de renda: performance recente e perspectivas*. Revista Política Social e Desenvolvimento, nº24, ano 3, março de 2015.

SICSÚ, J. *Planejamento Estratégico do Desenvolvimento e as Políticas Macroeconômicas*. IPEA – Texto para Discussão N°1346. Brasília: IPEA, 2008.

SICSÚ, J. & PAULA, L.F. & MICHEL, R. *Por que novo-desenvolvimentismo?* Revista de Economia Política, vol.27, nº4(108), outubro-setembro de 2007.

SILVA, Angelissa Azevedo e. *A Campanha do Petróleo: em busca da soberania nacional* in Jorge Ferreira & Daniel Aarão Reis (org.). **Nacionalismo e Reformismo Radical (1945-1964)** v.2 1ºed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007. (col. “As Esquerdas no Brasil”)

SILVA, F.X. **A Formação do Brasil Moderno em Dois Tempos: uma análise comparada do pensamento de Oliveira Vianna e Helio Jaguaribe**. Tese (Doutorado em Sociologia). 201f. Orientadora: Elide Rugai Bastos. Universidade Estadual de Campinas. Campinas: IFCH/Unicamp, 2013.

SILVA, M.L.F. *Plano Real e Âncora Cambial*. Revista de Economia Política, vol. 22, nº 3 (87), julho-setembro/2002, pp.3-24.

SIQUEIRA, A. *O que aconteceu com a Petrobrás?* In Fabio Giambiagi & Luiz Paulo Vellozo Lucas (orgs) **Petróleo: Reforma e Contrarreforma do Setor Petrolífero Brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

SMITH, Anthony D. **Nationalism – Theory, Ideology, History**. Cambridge/Malden: Polity Press, 2010.

SODRÉ, N.W. *Os militares e a campanha de “O Petróleo é Nosso”* in B. Kucinski (coord.) **Petróleo: Contratos de Risco e Dependência**. São Paulo: Brasiliense, 1977.

SOLA, Lourdes. **Ideias Econômicas, Decisões Políticas**. São Paulo: FAPESP/EDUSP, 2000.

SOUSA, F.J.R. *A Cessão Onerosa de Áreas do Pré-Sal e a Capitalização da Petrobrás*. Consultoria Legislativa. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011. (série “Estudo”).

SOUZA, A. & PEREIRA, C. *A flexibilização do monopólio do petróleo no contexto das reformas dos anos 1990* in Fabio Giambiagi & Luiz Paulo Vellozo Lucas (orgs) **Petróleo: Reforma e Contrarreforma do Setor Petrolífero Brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

SOUZA, J.M.C.D. **Economia Política – História das doutrinas econômicas, conceitos fundamentais**. São Paulo: José Bushatsky editor, 1974.

STIGLER, G.J. *A teoria da regulação econômica*. in Paulo Mattos (coord.) et.all **Regulação Econômica e Democracia – o debate norte-americano**. São Paulo: Editora 34, 2004

SUZIGAN, W. *Estado e industrialização no Brasil*. Revista de Economia Política, vol.8, n°4, outubro-dezembro de 1988, pp.5-17.

TAMER, Alberto. **Petróleo: O preço da dependência**. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1980.

TANCER, Shoshana B. *Control of Natural Resources in Economic Nationalism in Latin America – the quest for economic independence*. New York/ Washington/ London: Praeger Publishers, 1976.

TÁVORA, Juarez. **Petróleo para o Brasil**. 2° edição. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1955.

THEODOLOU, S. *How public policy is made?* in Theodolou & Cahn. **Public Policies: the essential readings**. New Jersey: Prentice Hall, 1995.

THIRLWALL, A.P. *The balance of payments constraint as an explanation of international growth rate difference*. PSL Quarterly Review, vol. 64 n. 259, 2011 [1979], pp. 429-438.

TILLY, Charles. **Coerção, Capital e Estados Europeus. (990-1992)** São Paulo: EdUSP, 1996.

TOLEDO, C.N. **ISEB: Fábrica de Ideologias**. 2° ed. Campinas: Editora da Unicamp, 1997.

TORRES FILHO, E.T. *Mecanismo de Direcionamento do Crédito, Bancos de Desenvolvimento, e a Experiência Recente do BNDES*. In FERREIRA, F.M.R. & MEIRELLES, B.B. (org.) **Ensaio Sobre Economia Financeira**. Rio de Janeiro: BNDES, 2009.

VELASCO E CRUZ, Sebastião. **Empresariado e Estado na Transição Brasileira: um estudo sobre a economia política do autoritarismo (1974-1977)**. Campinas/ São Paulo: EdUnicamp/FAPESP, 1995 (coleção “Momento”).

VIDAL, J.W.B. & VASCONCELLOS, G.F. **Petrobrás: Um clarão na história**. Brasília: Editora Sol Brasil, 2001.

VICTOR, Mário. **A Batalha do Petróleo Brasileiro**. 2º Edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

VOGEL: David. *Political Science and the study of corporate power: a dissent from the new conventional wisdom*. British Journal of Political Science, vol.17, nº4 (Oct, 1987), pp.385-408.

WEBER, M. **Ensaio de Sociologia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1963.

_____. **Economia e Sociedade – fundamentos da sociologia compreensiva**. Trad. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Vol.1. São Paulo/Brasília: Imprensa Oficial/Editora da UnB, 2004.

ZYLBERSZTAJN, D. & AGEL, S. *A reforma do setor de petróleo de 1997: racionalidade, concepção e implementação*. In Fabio Giambiagi & Luiz Paulo Vellozo Lucas (orgs) **Petróleo: Reforma e Contrarreforma do Setor Petrolífero Brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.