



**U F R J**

**GOVERNANÇAS PETROLIFERAS NUM CENÁRIO DE MUDANÇAS:  
O CASO DO MEXICO E DA VENEZUELA**

Miguel Osmar Nunez Figueredo

Dissertação de Mestrado  
apresentada ao Programa de Pós-graduação  
em Ciências Econômicas do Instituto de  
Economia da Universidade Federal do Rio  
de Janeiro, como parte dos requisitos  
necessários à obtenção do título de Mestre  
em Políticas Públicas, Estratégia e  
Desenvolvimento.

Orientador:  
Profa. Maria Tereza Leopardi Mello *D.Sc.*

RIO DE JANEIRO  
Dezembro/2011

**GOVERNANÇAS PETROLIFERAS NUM CENÁRIO DE MUDANÇAS:  
O CASO DO MEXICO E DA VENEZUELA**

Miguel Osmar Nunez Figueredo

Dissertação de Mestrado submetida ao corpo docente do Programa de Pós-graduação em Ciências Econômicas do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Políticas Públicas, Estratégia e Desenvolvimento.

Aprovada por:

Profa. \_\_\_\_\_  
Maria Tereza Leopardi Mello *D.Sc.*  
Orientadora  
PPED/UFRJ

Prof. \_\_\_\_\_  
Edmar Luiz Fagundes de Almeida, *D.Sc.*  
Co-orientador  
IE/UFRJ

Prof. \_\_\_\_\_  
Rolando Goulart Bicalho, *D.Sc.*  
Externo

Prof. \_\_\_\_\_  
Marcelo Colomer Ferraro *D.Sc.*  
Externo

RIO DE JANEIRO  
Dezembro/2011

Figueredo, Miguel Osmar Nunez

Governanças Petrolíferas num Cenário de Mudanças: O Caso do México e da Venezuela. Miguel Osmar Nunez Figueredo – Rio de Janeiro, 2011.

Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas, Estratégia e Desenvolvimento) – Universidade Federal de Rio de Janeiro – UFRJ, Instituto de Economia – IE, 2011.

Orientadora: Maria Teresa Leopardi Mello

1. Indústria Mundial de Petróleo. 2. América Latina. 3. Governança Petrolífera Nacional. 3. Empresas Nacionais de Petróleo. I. Maria Tereza Leopardi Mello (Orientadora). II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Economia. .

## RESUMO

Os principais países produtores de petróleo da região latino-americana redesenham os seus sistemas de Governança Petrolífera (o sistema de governança petrolífera corresponde à normativa institucional, às regras e às práticas que delimitam a política petrolífera). Nesse contexto, o presente trabalho busca compreender melhor as ideias e o contexto institucional que estabelecem a organização e padrões de atuação nas indústrias petrolíferas de México e da Venezuela. Além disso, compreender melhor os desafios e os obstáculos para a sua evolução futura. Objetiva-se, também identificar os limites da atuação do Estado nas respectivas indústrias petrolíferas. México, embora tenha aprovado a reforma energética no ano de 2008, foi o único país produtor de petróleo da região latino-americana que não realizou grandes reformas ou mudanças radicais no seu sistema de gestão do setor petrolífero. Enquanto que a Venezuela alterou completamente o seu sistema de gestão do setor revertendo as políticas de abertura aplicadas nos anos de 1990. A Indústria Mundial de Petróleo (IMP) é fundamental para o desenvolvimento econômico dos diversos países por, ainda hoje, ser a principal fonte de energia mundial e de recursos econômico para os países em desenvolvimento. A sua dinâmica e evolução possuem uma importância estratégica para o futuro dos países. Em países em desenvolvimento como o México e a Venezuela onde petróleo é a principal fonte de receitas do governo as dificuldades na governança do setor podem ter implicações de longo alcance para a economia, na estabilidade política e no desenvolvimento social. Da mesma maneira, um setor petrolífero bem governado pode aumentar a riqueza nacional, o desenvolvimento sustentável e a estabilidade social desses países.

## **ABSTRACT**

The main oil-producing countries of the Latin American region redesign their systems of governance Petroleum (oil governance system corresponds to the institutional norms, rules and practices that define the oil policy). In this context, this paper seeks to better understand the ideas and the institutional organization and establishing patterns of activity in the oil industries of Mexico and Venezuela. Furthermore, to better understand the challenges and obstacles to its future evolution. The purpose is also to identify the limits of state action in their oil industries. Mexico, although it has approved energy reform in 2008, was the only oil producing country of the Latin American region which had no major repairs or radical changes in its management system in the oil sector. While Venezuela has completely changed its system of sector management reversing the policies of openness applied in the 1990s. The World Petroleum Industry (IMP) is fundamental to the economic development of many countries because, even today, is the main source of global energy and economic resources to developing countries. The dynamics and evolution have a strategic importance for the future of countries. In developing countries like Mexico and Venezuela where oil is the main source of government revenue difficulties in governance of the sector can have far-reaching implications for the economy, political stability and social development. Likewise, a well-governed oil sector can increase the national wealth, sustainable development and social stability of those countries.

## LISTA DE SIGLAS, ABREVIATURAS E CONVENÇÕES

|               |                                                                                 |
|---------------|---------------------------------------------------------------------------------|
| AD            | Partido Ação Democrática (Venezuela)                                            |
| API           | American Petroleum Institute                                                    |
| BOE (boe)     | Barrels of Oil Equivalent - Barris de Petróleo Equivalente (bpe)                |
| BPD (bpd)     | Barril por dia                                                                  |
| EIP           | Empresa Internacional de Petróleo (em inglês International Oil Company – IOC)   |
| ENP           | Empresa Nacional de Petróleo (em inglês National Oil Company – NOC)             |
| COPEI         | Partido Comitê Organizador para Eleições Independentes                          |
| CFE           | Comissão Federal de Eletricidade de México                                      |
| CRE           | Comissão Reguladora de Energia de México                                        |
| GATT          | General Agreement on Tariffs                                                    |
| GN            | Gás Natural                                                                     |
| GP            | Governança Petrolífera                                                          |
| IMP           | Indústria Mundial de Petróleo                                                   |
| LOH           | Lei Orgânica de Hidrocarbonetos                                                 |
| LOHG          | Lei Orgânica de Hidrocarbonetos Gasosos                                         |
| LOREICH       | Lei Orgânica que Reserva ao Estado a Indústria e o Comércio dos Hidrocarbonetos |
| MEM           | Ministério de Energia e Minas de Venezuela                                      |
| MENPET        | Ministério do Poder Popular para a Energia e Petróleo                           |
| MMB (mmb)     | Mil Milhões de Barris                                                           |
| MMBOE (mmboe) | Mil Milhões de Barris ou Equivalente                                            |
| MVR           | Movimento Quinta Republica                                                      |
| OMC           | Organização Mundial de Comércio                                                 |
| OPEP          | Organização dos Países Exportadores de Petróleo                                 |
| PAN           | Partido Ação Nacional                                                           |
| PRI           | Partido Revolucionário Institucional                                            |
| PRD           | Partido da Revolução Democrática                                                |
| PDVSA         | Petróleos de Venezuela SA                                                       |
| PEMEX         | Petróleos Mexicanos                                                             |
| PIDIREGAS     | Projetos de Infraestrutura Produtiva de Impacto Diferido no Registro do Gasto.  |
| P&G           | Petróleo e Gás Natural                                                          |
| PIB           | Produto Interno Bruto                                                           |
| PRI           | Partido Revolucionário                                                          |
| SENER         | Secretaria de Energia de México                                                 |
| SFP           | Secretaria da Função Pública de México                                          |
| SHyCP         | Secretaria de Hacienda y Crédito Público de México                              |
| TCF (tcf)     | Trilhões de Pés Cúbicos                                                         |
| TMC (tmc)     | Trilhões de Metros Cúbicos                                                      |
| TLCAN         | Tratado de Livre Comércio na América do Norte                                   |
| TLC-UE        | Tratado de Livre Comércio com a União Europeia                                  |

## **LISTA DE QUADROS**

|                                                                                                                    |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Quadro 1 – Mudanças Institucionais na Indústria Petrolífera latino-americana.....                                  | 37 |
| Quadro 2 – Reservas Provadas de Petróleo de México (1990-2010).....                                                | 44 |
| Quadro 3 – Produção Mexicana de Petróleo (1990-2010).....                                                          | 45 |
| Quadro 4 – Consumo Total de Energia em México – 2008.....                                                          | 46 |
| Quadro 5 – Exportação Venezuelana de Petróleo segundo destino – 2010.....                                          | 57 |
| Quadro 6 – Consumo Total de Energia em Venezuela – 2008.....                                                       | 58 |
| Quadro 7– México: Ingressos Petroleiros e não petroleiros do Setor Publico.....                                    | 69 |
| Quadro 8 – México: Volume e Valor das Exportações de Petróleo Cru.....                                             | 70 |
| Quadro 9 – PEMEX: Ingressos, Utilidades, Patrimônio e Trabalhadores.....                                           | 71 |
| Quadro 10 – Venezuela: Exportação Líquida de Petróleo (1988-2010).....                                             | 82 |
| Quadro 11 – PDVSA: Total de Receitas, Custos Operacionais e Gastos e<br>Participação Fiscal (milhões de US\$)..... | 83 |
| Quadro 12 – PDVSA: Aportes Fiscais Pagados ao Estado(1997-2010).....                                               | 88 |

## **LISTA DE FIGURAS**

|                                                                        |    |
|------------------------------------------------------------------------|----|
| Figura 1 – Sistema Petrolífero Nacional.....                           | 15 |
| Figura 2 – Atores Chaves da Governança Petrolífera.....                | 17 |
| Figura 3 – Funções Essenciais da Governança.....                       | 18 |
| Figura 4 – Distribuição Mundial das Reservas Provadas de Petróleo..... | 56 |

## AGRADECIMENTOS

Agradecimentos mais do que especiais à Professora Maria Tereza Leopardi Mello por acreditar em mim, e pelos aportes ao trabalho através das suas orientações,

Ao Professor Edmar Fagundes de Almeida, pelos importantes ensinamentos e pela paciência durante a realização deste trabalho,

Ao Professor Antônio Barros de Castro (+), pelas recomendações sobre como condensar e desenvolver um tema tão amplo e interessante,

Ao Professor Rolando Bicalho, pelos conselhos e as trocas de ideias sobre como encaminhar o trabalho,

Ao Professor Marcelo Colomer, pelas suas opiniões e enorme contribuição para conduzir a pesquisa,

Ao CNPq através do Programa de Estudantes de Convênio de Pós-Graduação (PEC-PG), pelo apoio financeiro sem o qual não seria possível ter realizado o curso, que soma um degrau a mais no meu desenvolvimento acadêmico e profissional.

Aos Professores e funcionários do IE/UFRJ, que contribuíram para ampliar a minha formação acadêmica e visão econômica, política e social,

A todos meus colegas e amigos, pelo companheirismo, a sua ajuda e apoio imediato e irrestrito,

A todas as outras pessoas que contribuíram direta o indiretamente para a realização do curso e para que este trabalho fosse concretizado.



## SUMARIO

|                                                                                                                                                          |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>INTRODUÇÃO</b> .....                                                                                                                                  | 1  |
| <b>1 – PREMISSAS TEÓRICAS: A Governança da Indústria Petrolífera Nacional</b> ....                                                                       | 7  |
| 1.1 – O que é Governança Pública? .....                                                                                                                  | 7  |
| 1.2 – O Governo da indústria de petróleo.....                                                                                                            | 10 |
| 1.2.1 – O que é Governança Petrolífera? .....                                                                                                            | 10 |
| 1.2.2 – A importância do Contexto Nacional.....                                                                                                          | 13 |
| 1.2.3 – A arquitetura básica dos Sistemas de Governança Petrolífera.....                                                                                 | 14 |
| 1.2.4 – Funções Essenciais da Governança Petrolífera.....                                                                                                | 17 |
| 1.2.5 – Princípios da boa Governança do Setor Petrolífero .....                                                                                          | 19 |
| 1.2.6 – O papel das Empresas Nacionais de Petróleo na Governança Petrolífera.....                                                                        | 20 |
| 1.3 – O desenvolvimento da Moderna Teoria da Governança .....                                                                                            | 25 |
| 1.4 – As Políticas Públicas e o Paradigma da <i>Governance</i> .....                                                                                     | 26 |
| 1.5 – Indústria Mundial de Petróleo (IMP): As Especificidades<br>Técnico-econômicas.....                                                                 | 29 |
| <b>2 – O CONTEXTO NACIONAL: A breve descrição dos Sistemas Petrolíferos<br/>latino-americanos e o Marco Institucional do México e da Venezuela</b> ..... | 35 |
| 2.1 – A história recente da indústria petrolífera latino-americana.....                                                                                  | 35 |
| 2.2 – O Caso Mexicano.....                                                                                                                               | 38 |
| 2.2.1 – O desenvolvimento econômico e político de México no Século XX.....                                                                               | 39 |
| 2.2.2 – Matriz Energética de México.....                                                                                                                 | 44 |
| 2.2.3 – Marco Institucional e Legal da Indústria Petrolífera Mexicana.....                                                                               | 47 |
| 2.3 – O Caso Venezuelano.....                                                                                                                            | 49 |
| 2.3.1 – A formação política e econômica da Venezuela no Século XX.....                                                                                   | 50 |
| 2.3.2 – Potencial Energético de Venezuela.....                                                                                                           | 55 |
| 2.3.3 – Marco Institucional e Legal da Indústria Petrolífera venezuelana.....                                                                            | 58 |
| <b>3 – INDÚSTRIA PETROLÍFERA NACIONAL: As origens e o<br/>desenvolvimento da indústria petrolífera de México e da Venezuela</b> .....                    | 61 |
| 3.1 – A Indústria Petrolífera Mexicana e a Importância da História.....                                                                                  | 61 |
| 3.1.1 – PEMEX: Um emblema da emancipação e de soberania nacional.....                                                                                    | 62 |
| 3.1.2 – Do Mercado Interno ao Mercado Internacional.....                                                                                                 | 63 |
| 3.2 – A Crise dos anos 80 e a lógica de mercado dos anos 1990.....                                                                                       | 65 |
| 3.3 – A Indústria Petrolífera Mexicana na Alternância de governo.....                                                                                    | 68 |
| 3.4 – O governo Calderón e a Reforma do Setor Energético Mexicano.....                                                                                   | 71 |
| 3.5 – Antecedentes e desenvolvimento da Indústria Petrolífera Venezuelana.....                                                                           | 75 |
| 3.5.1 – PDVSA: bastião do nacionalismo e pedra angular da internacionalização.....                                                                       | 77 |
| 3.5.2 – A Estratégia de Internacionalização da PDVSA.....                                                                                                | 79 |
| 3.6 – As Reformas Neoliberais e a Abertura petrolífera venezuelana dos anos 90.....                                                                      | 81 |
| 3.7 – Retorno ao Projeto Nacional Desenvolvimentista: A Reforma Petrolífera<br>do Governo de Hugo Chávez.....                                            | 86 |

|                                                                                                                                 |            |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>4 – A GOVERNANÇA PETROLÍFERA: Uma discussão sobre o papel do Estado na indústria petrolífera mexicana e venezuelana.....</b> | <b>90</b>  |
| 4.1 – O marco político e institucional do país.....                                                                             | 90         |
| 4.2 – O desenho e a instrumentação da Política Energética.....                                                                  | 92         |
| 4.3 – Direito de propriedade e controle do Poder Público sobre os recursos.....                                                 | 95         |
| 4.4 – O marco legal e regulatório da indústria petrolífera.....                                                                 | 99         |
| 4.5 – O regime tributário e a geração das rendas petrolíferas.....                                                              | 102        |
| 4.6 – Como se distribuem as rendas petrolíferas geradas.....                                                                    | 106        |
| 4.7 – A eficiência administrativa e financeira da petroleira estatal.....                                                       | 110        |
| 4.8 – A dotação de recursos e a capacidade produtiva e de gestão.....                                                           | 114        |
| <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>                                                                                                | <b>119</b> |
| <b>REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.....</b>                                                                                          | <b>125</b> |

## INTRODUÇÃO

O setor energético, o maior da economia mundial, e o petróleo, o seu componente dominante, se encontram de novo no centro dos interesses na atualidade. Em um contexto no qual a sua produção e fornecimento se caracterizam por um novo paradigma marcado pela elevação dos preços e pelo alto grau de volatilidade, tensões geopolíticas, intensificação do debate ambiental em nível internacional e a competência por acesso a novas regiões produtoras. Também as reivindicações por uma maior participação na renda petrolífera – especialmente em vários países latino-americanos – e pelo incremento no número de fusões e aquisições e ganhos sem precedentes.

A dinâmica e evolução do setor energético possuem uma importância estratégica para o futuro dos países. Por isso, as discussões sobre políticas públicas – nas quais o sujeito principal é o estado – se sustentam em garantir o suprimento, o aumento da eficiência e a sustentabilidade das indústrias de energia. Nos países em desenvolvimento, com consideráveis reservas de petróleo e gás, o setor petrolífero é um elemento estratégico para geração de riqueza e a criação de uma economia sustentável e um positivo o desenvolvimento humano no longo prazo.

A década de 1990 testemunhou o aumento considerável nos investimentos no setor de P&G de América Latina, como resultado das reformas de mercado que se seguiram às crises fiscais dos anos 1980. Na maioria dos países, o investimento privado cresceu logo após os processos de privatização e liberalização. Sem embargo, na última década, a região experimentou uma nova onda de nacionalizações, com incremento na participação fiscal e no controle do Estado. Em contraste com a tendência regional, Brasil, Colômbia e Peru, fortaleceram nos últimos anos o seu marco institucional, visando se tornarem mais atrativos ao investimento privado.

É importante destacar que há considerável variação do momento em que se deram as mudanças de política e a direção que esta tomou. As diferentes trajetórias podem ser explicadas em boa parte pela economia política do setor de P&G. Os países da região diferem nas variáveis que definem os incentivos dos seus governos, isto é, quanto aos antecedentes políticos e econômicos, a sustentação do marco institucional e constitucional, à dotação e dependência dos recursos naturais e, o grau de participação do Estado, e das companhias públicas e privadas no setor, entre outras.

Não entanto, o fator comum é que o marco institucional do setor experimentou mudanças significativas nas últimas duas décadas, e todos enfrentaram ciclos do mercado internacional, de preços baixos nos anos 1990 e de preços altos na última década. Na década de 1990, os países da região atraíram, com êxito, investimentos mediante atraentes regimes contratuais e tributários aos preços do período, inferiores a US\$ 20 por barril, mas, deixaram de ser aceitáveis com o crescente aumento dos preços nos últimos dez anos, entre US\$ 40 e US\$ 100 por barril.

A alta dos preços pressionou sistemas tributários pouco progressivos e imperfeitos, cujos governos não viram aumentar a contribuição fiscal no mesmo ritmo. Na América Latina e no mundo, o custo de extração por barril varia tipicamente entre US\$ 1 e US\$ 20. No marco destes preços, o recente aumento dos preços internacionais do petróleo a níveis acima de US\$ 70 o barril gerou rendas exorbitantes. Isto contribuiu, em parte, para que vários países experimentassem a onda de nacionalizações, renegociações de contratos e redesenho das suas estruturas de governança petrolífera.

Outra tendência relevante na última década na economia política do petróleo, é constituída pela emergência de novos atores. Em particular pelo novo papel das empresas de petróleo asiáticas e os seus objetivos políticos de assegurar o fornecimento energético através de negociações com governos ricos em hidrocarbonetos. Empresas estatais da China entraram agressivamente na região, investindo e fornecendo financiamento aos países. Elas estão dispostas a substituir as companhias tradicionais em países onde se apresentam conflitos políticos, ou de expropriação. As estatais da Índia, Malásia, Taiwan e Japão estão seguindo o exemplo chinês.

Grande parte das reservas petrolíferas da região se concentra em países com significativas fraquezas institucionais, implicando que o risco político dos investimentos é geralmente significativo. Em conjunto, diversos níveis do marco institucional determinam os incentivos para o investimento, a distribuição das rendas, a credibilidade da regulação e o risco político e legal, entre outros. Essa situação amplia a necessidade de criar no setor um Sistema de Governança crível que promova o desenvolvimento sustentável do setor incentivando o investimento e, permitindo ao Estado capturar e utilizar eficientemente as rendas petrolíferas.

As dificuldades na gestão das receitas de maneira eficiente e justa, os requisitos da liberalização econômica e a pressão da evolução das normas internacionais têm

contribuído para um crescente interesse governamental no setor petrolífero. Temas como o papel do estado e os efeitos da exploração no desenvolvimento, não são novos para a ciência – existe uma extensa literatura sobre temas como “doença holandesa”, “fomento de atividades conexas industrializantes”, “o grande impulso a partir da renda petrolífera”, entre outros – mas, nos últimos tempos, ressurgiram a partir de trabalhos recentes que abordam o tema na categoria política conhecida como Governança Petrolífera.

Questões da governança no âmbito da administração pública tem estado associadas, sobretudo em esfera macro, à gestão das políticas de governo, ao exercício do poder e ao controle na sua aplicação. Contudo, o significado vem ultrapassando a dimensão operacional para incorporar a articulação dos mais diversos atores sociais e arranjos institucionais. Pela importância estratégica da planificação dos recursos, do papel das empresas estatais e pelas vastas estruturas que necessitam as grandes empresas petrolíferas, as soluções das dificuldades setoriais dependem do papel e significado institucional, outorgados ao petróleo na política e na economia de cada país.

Em países em desenvolvimento, onde o petróleo é a principal fonte de receitas do governo, problemas na governança podem ter implicações de longo alcance para a economia, a estabilidade política e o desenvolvimento. Enquanto um setor petrolífero bem governado pode aumentar a riqueza nacional, o desenvolvimento sustentável e estabilidade social. As formas de organização das indústrias evoluem e se adaptam a novos desafios que incluem a manutenção de dispositivos institucionais e organizacionais que geram obstáculos para as transformações necessárias. Então os governos devem estar cientes das incongruências entre objetivos políticos, econômicos e sociais para desenhar estruturas setoriais de governo e processos produtivos eficientes.

No cenário atual, os governos de México e da Venezuela tem procurado racionalizar as estruturas organizacionais das suas indústrias petrolíferas para resistir melhor à competição. Porém, mesmo que pareça à simples vista a relação entre as burocracias dos governos e das suas Empresas Nacionais de Petróleo (ENP), não é sempre harmônica porque elas têm uma dinâmica dual entre objetivos sociais e privados, e ficam à mercê da dupla inserção no estado e no mercado. Às vezes, os governos podem alinhar as ENP às distintas políticas enfraquecendo o desempenho

econômico e produtivo. Em outras, podem conceder-lhes força política e econômica suficientes para atuar segundo interesses corporativos próprios.

A indústria petrolífera mexicana enfrenta uma conjuntura crítica. Nas últimas três décadas não houve descobertas importantes no país e a vida útil dos seus recursos está se esgotando. As finanças públicas seguem dependentes da exportação de petróleo e da contribuição da PEMEX. A política do México para o petróleo e gás continua restritiva no que diz respeito ao investimento de risco. A PEMEX enfrenta inúmeras dificuldades produtivas e de investimento e o processo de reforma é delicado, devido à dificuldade de mudanças no marco legal do setor, em um momento que, pelo processo democrático do país, nenhuma força domina o tabuleiro político.

Na Venezuela, o auge dos preços do petróleo tem gerado lucros sem precedentes para o governo. O advento do governo bolivariano de Hugo Chávez mudou o contexto institucional do país e reformou a indústria petrolífera nacional. Ele aproveitou os grandes fluxos de *petrodólares* para financiar crescentes gastos sociais e subvencionar os objetivos geopolíticos no cenário internacional. Mas o crescente intervencionismo do governo no setor ameaça o nível de investimento e produção nacional de petróleo e gás.

Diante dessas circunstâncias surgem algumas perguntas: O que explica o modo como ambos os governos encaram seu setor petrolífero e traçam a suas políticas? Quais são as características principais da política governamental para a geração e apropriação da renda? Qual é a importância dos sistemas políticos, legais e institucionais para explicar a atuação do setor? Qual o papel das ENP? Existe coerência entre os objetivos do governo e das ENP?

O presente trabalho busca responder essas perguntas, para compreender melhor as ideias e o contexto institucional que estabelecem a organização e padrões de atuação nas indústrias petrolíferas de México e da Venezuela. Também, para compreender melhor os desafios e os obstáculos para a sua evolução futura. Para isso esta pesquisa trabalha com a hipótese de que os obstáculos na implementação eficiente das políticas públicas no setor petrolífero desses países, podem ser compreendidas através da análise das alterações e das falhas nas governanças petrolíferas que afetam a capacidade produtiva das ENP, reduzindo a abrangência das reformas realizadas.

Para tal efeito, o trabalho é composto de três partes: A primeira desenvolve a discussão teórica (Capítulo 1) e a descritivo-analítica (Capítulo 2) sobre o contexto

nacional dos países alvos da pesquisa. A segunda parte (Capítulo 3) analisa os respectivos setores petrolíferos visualizando os primórdios na formação da identidade política das suas petroleiras estatais e a evolução das suas políticas petrolíferas, registrando os sinais de impacto sobre a atuação das empresas. Na terceira parte (Capítulo 4) se discute a atuação do Estado, das petroleiras estatais e a dinâmica produtiva e financeira nas respectivas indústria petrolíferas, à luz das estruturas de governança e seus desdobramentos evidenciados. Por fim, o Capítulo 5 sintetiza as principais considerações da pesquisa.

Para o estudo da governança petrolífera é fundamental uma perspectiva histórica que relacione a organização, o entorno institucional e próprio desempenho da indústria, onde os processos de evolução e mudança não sejam limitados ao mercado. De tal modo, no trabalho, se faz o esforço de visualizar os impactos das transformações políticas e econômicas do México e da Venezuela e em suas respectivas indústrias petrolíferas, inseridas num marco institucional que muda permanentemente. Como considera a ideia de *path dependence*, as instituições e o comportamento do passado podem ter uma forte presença na organização e evolução do setor.

É preciso destacar que o redesenho de suas políticas petrolíferas, não se originaram nos atuais governos nacionais e estão inseridos em uma dinâmica de longo prazo. Diversos fatores históricos, políticos, econômicos, tecnológicos e sociais, se interpõem e incidem na configuração dos Sistemas de Governança Petrolíferas de ambos os países. Mas em função dos objetivos do trabalho é evidente a necessidade de uma comparação diacrônica que mostre a dificuldade de transportar mecanicamente as políticas de um país para outro. Para isso, as divergências que apresentam esses países não devem ser consideradas como contraditórias.

Este trabalho considera que enfoques multidisciplinares que superem limites tradicionais da teoria econômica podem ser úteis para desbloquear problemas que enfrenta a análise das transformações do setor. Além disso, quando a questão a ser estudada é relativamente nova e não muito explorada – como a Governança Petrolífera – pouco se sabe sobre as respostas possíveis para uma determinada pergunta. Por esse motivo, a técnica de perguntas abertas pode ser adequada. Por isso, a pesquisa se baseia mais em conceitos do que dados, aos quais recorre no imprescindível.

Para o desenvolvimento do trabalho promove-se, depois da discussão teórica, uma primeira descrição e avaliação do desenvolvimento institucional dos países e suas indústrias energéticas, feita a partir do estudo das práticas políticas, econômicas e sociais historicamente consolidadas em cada contexto nacional e que levanta as seguintes questões chaves: Qual o atual cenário da indústria petrolífera regional? Quais as características geopolíticas dos países? Como se dá a evolução das suas instituições políticas e econômicas? Quais são sua matriz e potencial energéticos? Qual é sua estrutura básica de governança petrolífera? Qual é a estrutura organizacional e qual é a capacidade produtiva das respectivas ENP?

Na segunda parte é estudada a evolução das políticas petrolíferas de ambos os países a partir de uma perspectiva dinâmica que considera questões como: Quais as origens e o papel da indústria petrolífera no contexto nacional? Quais as prioridades conjunturais históricas aplicadas ao setor? Qual a função histórica das ENP na política e na economia nacional? Qual é o nível de dependência do petróleo? Quais as modificações e reformas do marco legal e regulatório do setor? Quais é a relação fiscal e orçamentária entre o Estado e a ENP?

Em seguida são discutidos os impactos das estruturas de governança na atuação das respectivas ENP a partir de questões sobre: O marco político e institucional do setor petrolífero no contexto nacional; as características da elaboração e aplicação das políticas petrolíferas; o controle sobre os recursos naturais; o marco legal e regulatório da indústria; a geração e distribuição das rendas petrolíferas e as capacidades produtivas e de gestão da indústria e das ENP.

Por último, se extraem as considerações finais do trabalho de pesquisa, discutindo sobre a capacidade do estado de resolver problemas e desafios procedentes dos Sistemas de Governança Petrolífera para o fomento do melhor desempenho do setor e da atuação das ENP. Para evitar qualquer juízo de valor, nem cair na tentação de definir a “boa governança” como um modelo universal, tal como se propõe na perspectiva de certas organizações multilaterais, propomos um método conclusivo que tenta separar os aspectos políticos, econômicos e sociais.



# 1 – PREMISSAS TEÓRICAS: A Governança da Indústria Petrolífera Nacional.

## 1.1 – O que é Governança Pública?

A característica comum dos estudos relativos às distintas atividades de Governo (*Government*) é o enfoque analítico baseado no estudo das Instituições<sup>1</sup>. O estudo do arcabouço e dos mecanismos de governo tem como base analítica a forma como regras e procedimentos são incorporados pelas organizações políticas e econômicas. Dado que “as instituições sociais fazem convencional o comportamento através da construção e a execução de regras, procedimentos ou práticas padronizadas que estruturam as relações sociais” (THELEN e STEINMO, 1992, p.2 *apud* BAXTER, 1997, p.241).

A governança<sup>2</sup> pode ser entendida como uma forma de coordenação ou construção social das ações de indivíduos e organizações numa conjunção institucional. Não se refere a organizações governamentais *stricto sensu*, entrelaça uma série de atores que pode incluir o governo, a sociedade civil e o setor privado, no nível local, nacional e até internacional. FELDMAN (2001, p.12) destaca que,

“O conceito de governança serve de guarda-chuva conceitual para se referir às diferentes instancias de governo (entendido num sentido amplo) público e privado que existem numa sociedade, assim como para analisar as consequências derivadas da coexistência de distintas redes locais de governo institucional de distinto grau de sofisticação e desenvolvimento institucional (incluindo, mas, não reduzindo elas à esfera política)”.

O modelo relacional da governança enfatiza a capacidade de coordenação horizontal entre os atores de um sistema – organizações públicas ou privadas e do terceiro setor, cidadãos e redes de políticas públicas<sup>3</sup>. Suas áreas de aplicação envolvem

---

<sup>1</sup> Douglas North as define como “regras de jogo ou restrições impostas às sociedades”. Enquanto há uma outra definição – “formas de atuar e pensar da (enraizadas na) sociedade” – implícita no pensamento de autores como Veblen, Commons, *et al.* As instituições não devem ser tomadas apenas como mecanismos que estabelecem restrições ao livre comportamento de indivíduos ou grupos, já que elas moldam ações e decisões também ao influenciar as percepções que os agentes possuem da realidade, bem como suas metas ou objetivos (HODGSON, 1988).

<sup>2</sup> Segundo a historiografia tradicional, o termo parece vir da palavra grega **Kyberman** (dirigir ou conduzir), utilizado por Platão para descrever a maneira de governar os cidadãos ou o ato de governar. No final da Idade Média a palavra foi utilizada a partir do latim em línguas modernas como **Gouvernance** (Francês) ou **Governance** (Inglês), **Gobernanza** (Espanhol) e **Governança** (Português), designando a arte ou a maneira de governar.

<sup>3</sup> Políticas Públicas “são ações realizadas pelo Estado com o objetivo de promover mudanças em aspectos da realidade social, econômica e ambiental entre outras” (SARAVIA, 2006). Segundo LAHERA (2006 p.70), “são um marco, uma estrutura processual que permite as especificações das intenções ou objetivos que se desprendem da agenda pública”.

a eficiência administrativa, acesso à informação, transparência de processos, prestação de contas, avaliação e controle das políticas, entre outros.

A definição de governança não está livre de contestações e gera ambiguidades nas diferentes áreas de conhecimento. Alguns autores definem a governança como “a possibilidade de acordar regras de jogo que permitam a consolidação ordenada de consensos e garantam estabilidade” enquanto outros a definem como “a articulação dos diferentes tipos de regulação em um território, num sentido de integração política e social e em termos de capacidade de ação (MAYORGA, 2007). Na medida em que são abordados diversos âmbitos ou níveis da atividade governamental ou das relações do Estado com a sociedade as distintas definições de governança podem variar.

As Teorias de Desenvolvimento abordam a governança como um conjunto de práticas de gestão que melhoram as condições de desenvolvimento econômico e social. O entendimento da governança como instituições ou regras que fixam os limites e incentivos para a constituição e funcionamento de redes interdependentes de atores – governamentais, do setor privado e da sociedade civil – assumem a sua importância para o desenvolvimento (PRATS, 2001).

Enquanto que no domínio privado, a governança é associada à direção das empresas, às formas como elas interagem com as expectativas dos diversos *stakeholders*<sup>4</sup>. O conceito de Governança Corporativa ou Empresarial estabelece questões relativas ao ativismo dos investidores, à relação dos proprietários e gestores, e aos mecanismos institucionais que conferem legitimidade à organização.

Por sua vez, as Relações Internacionais concebem a governança como mudanças nas relações de poder no cenário internacional, quer dizer, os mecanismos horizontais de colaboração entre atores estatais e não estatais na solução de problemas coletivos transnacionais. Mas, as decisões tomadas em âmbito internacional influenciam as condições para a eficiência das políticas internas, ao mesmo tempo, que restringem a margem de escolha para o formulador de políticas na área nacional (MAYNTZ, 2000).

Apesar das distintas percepções sobre governança, ela pode ser vista como um modelo ou estrutura que surge num sistema sócio-político como o resultado conjunto de

---

<sup>4</sup> Nas duas últimas décadas, o fortalecimento do modelo econômico liberal e da iniciativa privada alimentou a visão das empresas como propulsoras do desenvolvimento, reduzindo sua missão à produção de lucro. No obstante, mais recentemente ressurgiram as questões sobre responsabilidade social corporativa, o relacionamento com os *stakeholders* (partes interessadas ou intervenientes), e o benefício para a sociedade.

esforços de interação dos atores que intervêm (PRATS, 2001, p.117), acomodando a forma como regras e mecanismos institucionais são incorporados pelas organizações ou estruturas de coordenação políticas ou econômicas. Conforme DETHIER (1999, p.5),

“A governança é a ciência das condutas de governo e desempenho. O termo (quer dizer, Como uma organização é governada) refere-se aos processos que possuem determinantes históricos, sociais e políticos. Fazer frente adequadamente à governança requer um enfoque interdisciplinar”. Porque segundo ele “Para explicar o papel das instituições no desenvolvimento, as teorias econômicas enfatizam a eficiência, enquanto que as teorias políticas e sociológicas enfatizam o papel da autoridade, as crenças e a ideologia”.

Enquanto MAYORGA (2007, p.7) se refere “ao marco de regras, instituições e práticas estabelecidas que fixam limites e incentivos ao comportamento dos indivíduos, as organizações e as empresas”. Para CAMPBELL e LINDBERG (1990, p.636) ela representa “os processos econômicos institucionalizados que organizam e coordenam as atividades entre uma gama de agentes econômicos”.

As definições acima envolvem questões relativas aos distintos atores políticos e econômicos e às decisões que tomam para realizar certa ação ou alcançar objetivos específicos. Percebe-se, assim, a governança como um aspecto complexo que caracteriza a dimensão espacial das distintas atividades do setor produtivo. A sua complexidade decorre da miríade de fatores e atores que condicionam a própria estrutura de governo da indústria e do difícil equilíbrio que deve manter entre cooperação e competição. Segundo RHODES (1997, p.53) *apud* MAYNTZ (2001),

“Na governança moderna, as instituições estatais e não estatais, os atores públicos e privados, participam e frequentemente cooperam na formulação e na aplicação de políticas públicas. A estrutura da governança moderna não se caracteriza pela hierarquia, senão por atores corporativos autônomos (quer dizer, organizações formais) e por redes entre organizações”.

A governança depende do intenso e contínuo diálogo entre instituições representativas das respectivas sociedades, na construção de uma agenda que facilite a resolução de conflitos, compatibilize interesses e propicie o desenvolvimento. Implica dizer que “não existem modelos ou paradigmas de governança, senão formulações normativas de bom governo ou estudos pontuais de interação entre atores, regras, políticas públicas e níveis de governo” (MAYORGA, 2007, p.9) e que a sua forma e sua existência dependem de cada arranjo setorial e geográfico no tempo.

## 1.2 – O Governo da indústria de petróleo

### 1.2.1 – O que é Governança Petrolífera?

A indústria petrolífera também funciona com algum tipo de organização institucional que delimita o relacionamento e a complexa interdependência entre uma ampla gama de agentes políticos, econômicos e sociais. A visão institucional do setor petrolífero resulta da necessidade de se compreender as forças que encontram além dos chamados micro fundamentos e dos fatores econômicos *per se*, ao mesmo tempo em que afetam o comportamento interno e externo das distintas organizações nos sistemas petrolíferos em níveis local, nacional ou internacional.

O reconhecimento das diferentes dimensões das instituições se mostra útil pelo seu amplo alcance analítico para avaliar a dinâmica de governo do setor e como a vontade política e as lutas econômicas nele são mediadas pelo entorno onde acontecem. Conforme BAXTER (1997, p. 241),

“Abordagens institucionais levam a sério o conflito de classes, mas geralmente evitam os argumentos marxistas sobre a centralidade da acumulação de capital ou a luta de classes para explicar arranjos particulares de governança ou os resultados das políticas. Institucionalistas fazem um esforço para explicar a interação do constrangimento institucional e a estratégia individual ou organizacional, e não as leis essenciais da acumulação capitalista ou a determinação dos custos marginais do investimento”.

As instituições exercem um papel importante na aplicação das distintas políticas no setor. A teoria institucional ajuda a explicar as contraditórias trajetórias da política petrolífera e energética que têm origem no interior das diversas agências nacionais, mostrando através do desenvolvimento de estudos de casos históricos como as disposições dos sistemas político-econômicos de governo afetam o investimento e a atuação dos variados operadores na indústria extrativa global do petróleo.

O ponto de vista institucional do setor petrolífero explora como os discursos políticos e autoridade se combina com a lógica econômica na construção de regras formais ou informais<sup>5</sup> que governam ou delimitam a dinâmica setorial. Assim, o estudo

---

<sup>5</sup> As regras são sempre uma situação coletiva e não individual. As que têm uma organização formal que as garantem e são escritas ou codificadas (estatutos, leis, sistemas de regulação, impostos, etc.) são chamadas “**Formais**”. Enquanto as “**Informais**” são tácitas ou não escritas e podem transcender as organizações (hábitos, costumes sociais ou empresariais, etc.). Segundo a visão instrumentalista, podem ser manipuladas por agentes econômicos que visam benefício próprio.

do governo da indústria petrolífera se refere principalmente aos aspectos relacionados ao papel do estado e à profunda influência que a intervenção política exerce sobre a organização e a dinâmica da indústria e a construção social dos preços.

Regimes de governança são entendidos como formas organizativas específicas, incluindo os mercados, hierarquias das empresas, associações e redes, que coordenam a atividade econômica entre as organizações em uma indústria ou setor (CAMPBELL e LINDBERG, 1990). Assim, a Governança do Setor Petrolífero ou Governança Petrolífera (GP) se define segundo LAHN *et al* (2007a) como,

“o sistema de tomada e aplicação de decisões relativas à exploração dos recursos de petróleo e gás natural da nação. Inclui a estrutura hierárquica e a organização do setor, a tomada de decisões e os processos de comunicação, as políticas e objetivos que dirigem as atividades e a regulação dessas atividades”

A GP na perspectiva nacional representa a capacidade de direção ou coordenação política que certos agentes – instituições, empresas ou um agente principal público ou privado – exercem nas relações burocráticas, produtivas e comerciais, influenciando as decisões e atuações dos participantes do setor petrolífero nacional. O sistema de GP “corresponde à normativa institucional, às regras e às práticas que dão marco à política petroleira” (LE CALVEZ, 2008, p. 53).

O marco institucional que regula a exploração dos hidrocarbonetos está constituído por instituições, organizações e normativas, que englobam desde os níveis mais elevados da estrutura política até os detalhes específicos dos contratos com os operadores e a estrutura de governo corporativo das empresas estatais. O marco define, entre outros aspectos, quem explora os recursos, como se distribui os ingressos e as rendas que provém da exploração petrolífera e como os problemas relacionados ao setor petrolífero são dirigidos, organizados, administrados e supervisionados.

A Teoria Institucional centra a atenção na natureza não estacionária do processo econômico, nas transformações qualitativas que caracterizam as economias de mercado. Porém, diferente dos economistas neoclássicos<sup>6</sup>, os institucionalistas consideram problemática a formação de preferências e veem a tecnologia e a informação como objetos de explicação das variáveis exógenas ou supostas (HODGSON, 1988, p.13).

---

<sup>6</sup> Na teoria neoclássica as decisões dos homens em um espaço social são tomadas pelo mercado e baseadas no comportamento dos indivíduos e na condição de equilíbrio. Ela, ao se definir como o estudo dos recursos escassos na satisfação de necessidades alternativas, foca o seu interesse na questão da alocação de recursos e na formação de preços e negligencia, por vezes, o lado histórico das questões relativas à organização industrial e às mudanças tecnológicas por considerá-las fatores exógenos.

No entanto, a diversidade de pontos de vista e a ampla literatura sobre as instituições faz com que a abordagem institucional no setor petrolífero se dê a partir de variados enfoques. Os dos tipos funcionalistas ou reducionistas<sup>7</sup> estão focados na concentração da propriedade e nas transações entre as unidades econômicas específicas, ou na forma como os direitos de propriedade<sup>8</sup> de natureza pública ou privada criam condições para a eficiência econômica e a administração dos preços no setor.

Certamente, a natureza dos direitos de propriedade e concentração da propriedade cria condições para explicar a rentabilidade, os gastos de capital e a administração dos preços. Mas, explicações institucionais convencionais tendem a reduzir as instituições ao âmbito funcionalista como consequência de considerações de eficiência ou reflexões de interesse instrumental (CHANG E EVANS, 2004).

Em outra abordagem institucional de tipo constitutiva<sup>9</sup> e não reducionista o papel econômico das instituições e do Estado se baseia em prover modelos de comportamento, produzidos a partir de práticas culturalmente definidas. Essa perspectiva estuda o problema da coordenação política dos interesses coletivos no setor, considerando que os processos políticos na indústria são fortemente institucionalizados a partir dos respectivos contextos de atuação que evoluem continuamente.

A governança é um fenômeno político que pode ser conceituado ao nível de indústrias e setores industriais (LINDBERG, 1991)<sup>10</sup>. De tal modo, é no domínio das políticas – a influência que a intervenção política exerce sobre a organização e a dinâmica produtiva do setor – onde o estudo da GP deve proceder. É ali onde surgem coligações e equilíbrios estratégicos das forças entre o Estado e os distintos participantes do setor combinando a intervenção política com o capital e gerando desdobramentos que afetam ou influenciam, os investimentos, os preços internos, a atuação estratégica dos atores-chaves e a própria evolução da indústria petrolífera.

---

<sup>7</sup> Nos enfoques da NEI (Nova Economia Institucional) as instituições são consideradas como instrumentos eficientes que permitem a consecução de objetivos que exigem coordenação individual.

<sup>8</sup> Segundo Douglas North, direitos de propriedade eficientes são necessários. Ele pondera a razão pela qual persistem instituições ineficientes, ao falar que as instituições se desenvolveram com o tempo, a partir de características próprias de cada sociedade considerando assim a existência de situações de “*path dependence*” e “*lock-in*” nas trajetórias econômicas do setor.

<sup>9</sup> O velho institucionalismo percebe as instituições como “constitutivas”, uma vez que elas possuem uma dimensão simbólica (cultural) e, portanto, disseminam alguns valores ou crenças comuns entre os diferentes atores. Como resultado, os valores incorporados são internalizados nessas instituições.

<sup>10</sup> Mas, para isso as indústrias devem ser vistas como um conjunto de relações interdependentes de operações de troca social, que ocorrem entre as organizações, individual e coletivamente.

## 1.2.2 – A importância do Contexto Nacional

As GP se caracterizam por uma forte dimensão institucional local e temporal, nas quais “o contexto nacional evoluciona com o tempo e a governança do setor petrolífero se adapta em resposta” (LAHN *et al*, 2007a), dado que “as transformações da governança envolvem a reorganização de um regime particular de governo setorial” (CAMPBELL e LINDBERG, 1990, p.636). Está claro que para os diversos casos nacionais, não existe um modelo único ou uma medida internacional de boa governança petrolífera. MYERS *et al* (2006, p.4) afirmam que,

“não existe ainda norma internacional ou medida de boa governança para o setor de petróleo. O Fundo Monetário Internacional (FMI) publicou um código geral de práticas de transparência fiscal e o Banco Mundial um conjunto de indicadores de governança nacional. Iniciativas internacionais, como a Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) e Publish What You Pay (PWYP) têm-se centrado apenas em um aspecto da governança de petróleo – a transparência das receitas – e nenhuma iniciativa sobre o tema teve origem nos países produtores”.

De forma geral, não existe um consenso ao redor das dimensões (política, econômica, social e ambiental) da GP. Em parte, devido ao que o próprio conceito de *governance* ainda é objeto de discussão entre acadêmicos e entre as principais agências multilaterais de desenvolvimento no mundo. A própria existência de uma estrutura de GP e a forma que pode assumir vão depender de um conjunto de características históricas, políticas, econômicas e sociais específicas de cada sistema e do desenvolvimento do Estado no setor. Conforme LAHN *et al* (2007a) afirmam “cada país tem um contexto único e um conjunto de costumes e de valores que influem como o poder político e a autoridade legal são distribuídos”.

Segundo MYERS *et al* (2006) consideram “o contexto do país – em termos de cultura, a política e o nível de desenvolvimento – é crítico para determinar a organização do setor de petróleo e suas prioridades”. Ao respeito LAHN *et al* (2007a) também enfatizam que,

“A definição dos fatores inclui o tipo de sistema político, o nível de dependência do petróleo e a expectativa de vida dos recursos, o nível de desenvolvimento nacional econômico e educacional, a organização e a capacidade dos ministérios e agências governamentais, as obrigações internacionais (como membro da OPEP, da Organização Mundial do Comércio, da Convenção Marco sobre a Mudança Climática da ONU), o quadro jurídico para o setor petrolífero e a natureza da sociedade civil. O contexto nacional evolui no tempo e a governança do sector tem de se adaptar em resposta”.

Países em desenvolvimento com grande dotação e alta dependência de recursos petrolíferos enfrentam desafios diferentes na condução política do desenvolvimento setorial e nacional pela necessidade de modalidades eficientes de captura e distribuição das rendas auferidas pelo setor. A principal diferença entre a produção de petróleo e de outros bens e serviços que geram riquezas nas economias nacionais é o fato de a primeira possuir caráter finito e disponibilidade limitada de recursos para a produção futura<sup>11</sup>. Nesse sentido,

“Os governos nacionais, regionais ou locais, enfrentam o desafio de capturar para si a renda econômica gerada na atividade mineral e através de sua aplicação conciliar o benefício à geração presente e a garantia de bem-estar às gerações futuras. (...) os governos dos países com elevado grau de dependência dessas atividades tem de lidar com a volatilidade dos preços e a incerteza em relação às estimativas de reservas” (BREGMAN e PINTO JR, 2007)

A estrutura de GP existente deve ser tratada como resultado de um processo histórico de evolução, cuja construção analítica se faz a partir de uma lógica institucional, fruto da ação de dois movimentos: de um lado, os contextos políticos e econômicos nacionais que reconfiguram sua disposição no tempo; e de outro, a partir da inter-relação dos diferentes participantes do setor, levando em conta os processos de alteração morfológica da estrutura setorial.

Em suma, o contexto nacional é um fator importante na definição da maneira em que as funções e princípios da governança se aplicam no setor (LAHN *et al*, 2007b). Cada Estado está imerso em um conjunto próprio de relações políticas, históricas e culturais, que se tornam importantes condicionantes e que definem espaços, canais e modos de inter-relação e negociação entre os distintos participantes do setor, de forma ativa e associada ao seu estágio de desenvolvimento econômico, social e institucional.

### **1.2.3 – A arquitetura básica dos Sistemas de Governança Petrolífera**

A indústria petrolífera possui particularidades que envolvem uma ampla inter-relação entre diversos atores políticos, econômicos e sociais tanto no jogo de captura e

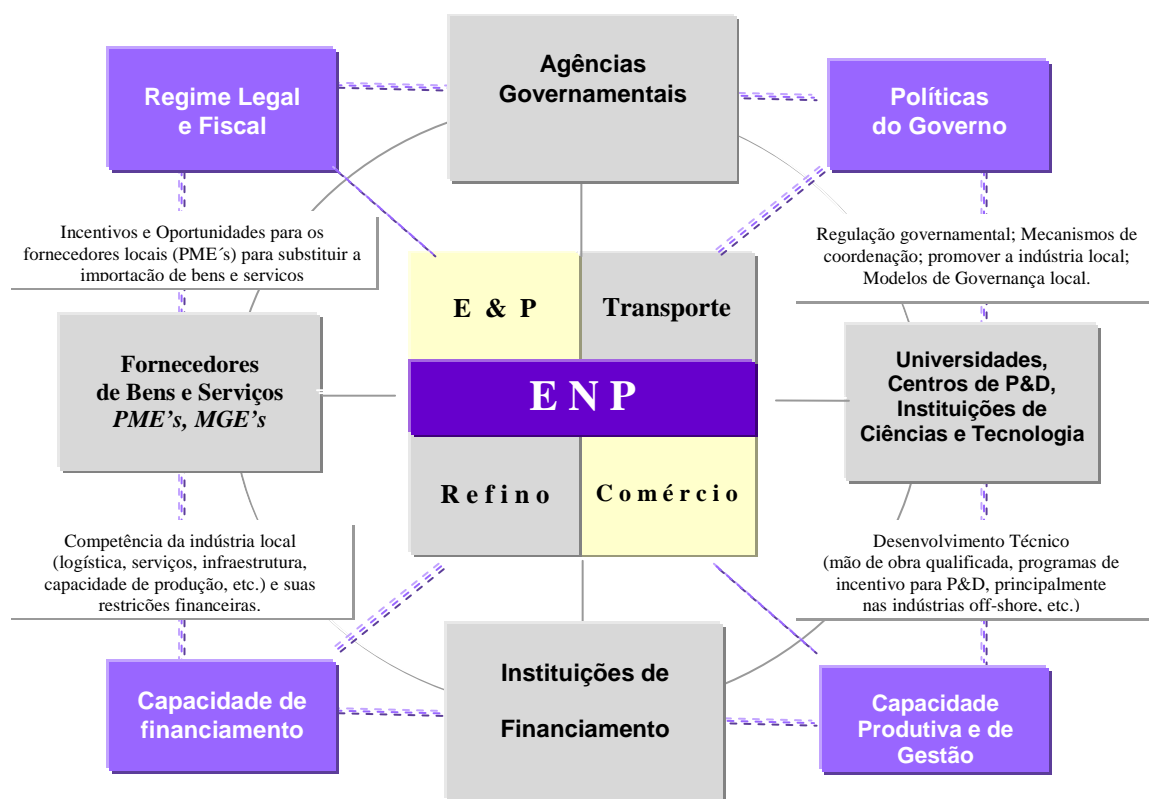
---

<sup>11</sup> Como será visto mais adiante a indústria petrolífera possui especificidades únicas. A maneira particular da disposição do conjunto de recursos e o seu caráter finito constituem o sustento predominante dos sistemas energéticos contemporâneos e geram problemas relacionados à disponibilidade, às formas de acesso, a sua exploração e transporte, além dos riscos geopolíticos.



distribuição de rendas petrolíferas<sup>12</sup> como na própria organização do setor. Esses fatores definem todas as atividades industriais do setor fazendo do Sistema Petrolífero Nacional um fascinante quebra-cabeça produtivo e organizacional (Figura 1).

**Figura 1 – Sistema Petrolífero Nacional**



Fonte: Elaboração própria.

No entanto, regimes de GP também exigem algumas relações de dominação, nas quais o Estado tem um papel central no desenvolvimento e aplicação das regras que permitem a ligação dos agentes encarregados da produção, distribuição e comercialização de produtos ao longo da cadeia produtiva do setor (LINDBERG *et al*, 1991; Alveal, 1994; BAXTER, 1997).

A participação do Estado na indústria petrolífera nacional é fundamental para criar estruturas de governo que estabeleçam parâmetros de interação e garantam os interesses nacionais. A complexa interdependência de agentes que caracteriza a

<sup>12</sup> São rendas econômicas, cujo processo de formação e de apropriação constitui o principal foco das estratégias das empresas petrolíferas e das políticas dos países produtores (PINTO JR *et al*, 2007).

dinâmica do setor faz com que os mecanismos de mercado sejam insuficientes, para prover uma estrutura adequada aos objetivos político-econômicos a serem aplicados no setor (CAMPBELL E LINDBERG, 1990).

O Estado molda e delimita as dimensões institucionais através da Política Energética, articulada por meio de diversas políticas públicas<sup>13</sup>. A aplicação delas se caracteriza pela abrangência, compreendendo diversas cadeias, objetivos, instrumentos, instituições e participantes reunidos em torno das atuações políticas, cujos impactos transversais atingem dimensões políticas, econômicas, sociais e éticas.

### ***Os Atores chaves da Governança Petrolífera Nacional***

Os distintos atores que intervêm no processo produtivo da indústria petrolífera variam de um país a outro e a sua inter-relação tomam formas particulares dependendo do contexto nacional específico que se modifica no tempo (Figura 2). No entanto, segundo MYERS *et al*, (2006); LAHN *et al*, (2007a, 2007b); DOMINGO *et al* (1999) genericamente “os atores chaves da governança do setor petróleo e gás, a saber” são:

- **Estado / Governo:** constituído pelos Estados, os membros da OPEP e, em certa medida, outros países exportadores de hidrocarbonetos (não OPEP) proprietários dos recursos. Seus representantes gerais são os governos nacionais e os particulares são as instituições que dirigem o setor.
- **Sociedade / Pessoas:** envolve os atores não petrolíferos que podem estar representados pelo Parlamento, Setores empresariais privados, Sindicatos de trabalhadores e Grupos da Sociedade Civil, entre outros.
- **Investidores / Operadores:** reúne as Empresas Nacionais de Petróleo (ENP)<sup>14</sup>, empresas locais do setor privado, as Empresas Internacionais de Petróleo (EIP)<sup>15</sup> e as instituições financeiras, entre outras;

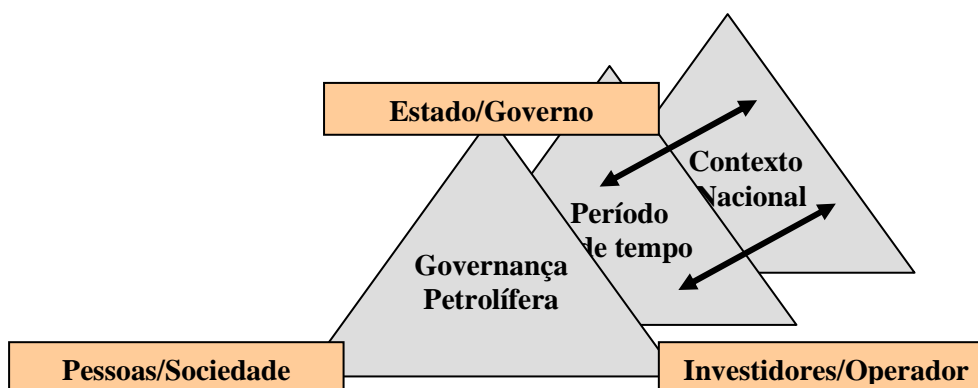
---

<sup>13</sup> Política Regulatória (marco legal de E&P de petróleo), Política Fiscal (captação e aplicação da renda petrolífera gerada pela produção de petróleo), Industrial, Tecnológica e Ambiental, entre outras.

<sup>14</sup> Conhecidas internacionalmente como National Oil Company ou NOC (sigla em inglês).

<sup>15</sup> Conhecidas internacionalmente como International Oil Company ou IOC (sigla em inglês).

**Figura 2 – Atores Chaves da Governança Petrolífera**



Fonte: MYERS *et al*, 2006

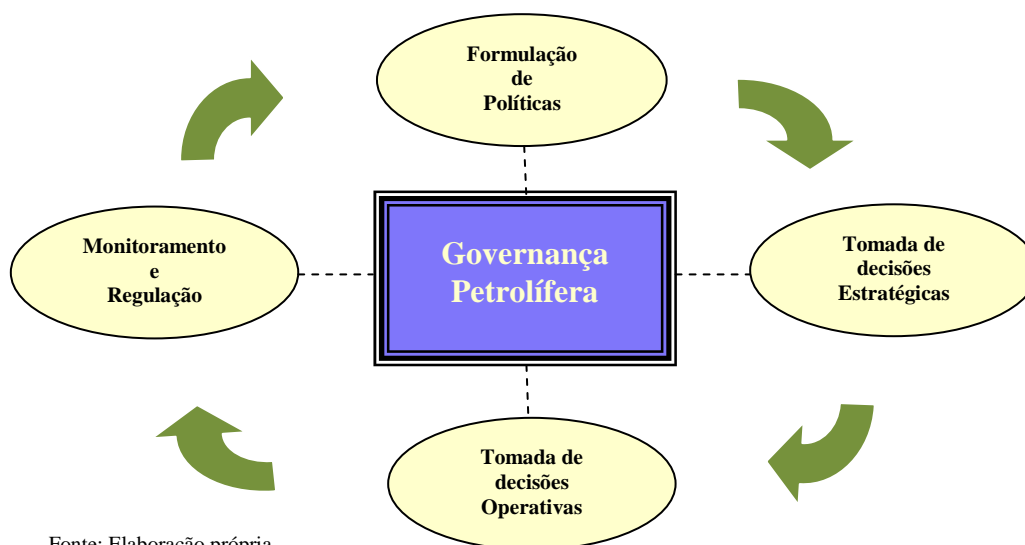
Cada um desses atores possuem incentivos específicos que os podem levar a tomar ações indesejáveis desde o ponto de vista do bem-estar coletivo. DOMINGO *et al* (1999) destaca que “são atores semelhantes aos da maioria dos países capitalistas e cumprem formalmente as mesmas funções, mas se diferenciam no fato de que as suas retribuições dependem em maior medida da renda petrolífera”. Contudo, esses atores tomam formas particulares e interatuam de uma ou de outra maneira segundo os próprios contextos nacionais que evoluem no tempo.

#### **1.2.4 – Funções Essenciais da Governança Petrolífera**

A sociedade delega ao governo as responsabilidades na formulação de políticas. O governo, por sua vez, delega as operações de petróleo e gás às empresas (Figura 3). Porém, cada participante possui um papel dentro da estrutura de coordenação e governo do setor petrolífero. Mas, a sua intervenção não é uniforme e pode se dar de maneira indireta de acordo com os objetivos e as funções destinadas a eles. As funções essenciais podem ser distribuídos genericamente segundo MYERS *et al* (2006) e LAHN *et al* (2007a, 2007b) em:

- **Formulação de Políticas:** formulação de diretrizes, metas e objetivos.
- **Tomada de decisões estratégicas:** tradução das políticas em planos de ação;
- **Tomada de decisões operativas:** aplicação das políticas;
- **Monitoramento e Regulação:** fornecer garantia e cumprimento de obrigações.

**Figura 3 – Funções Essenciais da Governança Petrolífera**



Fonte: Elaboração própria

A política pública compreende um conjunto de objetivos, leis, ações políticas e normas de conduta mais amplas que têm por objeto alcançar metas de interesse nacional. Por ser o petróleo um recurso nacional, sua indústria também precisa operar dentro de uma agenda política nacional que estabeleça prioridades e objetivos que garantam o máximo benefício para o país e sua sociedade.

Embora algumas vezes seja pouco clara a distinção entre as funções políticas e as estratégicas ela é importante. As decisões estratégicas se referem ao marco estratégico através do qual o setor de P&G poderá alcançar os objetivos nacionais das políticas (por exemplo, programas para desenvolver a capacidade local, prioridades para o uso dos recursos escassos, o ritmo e os meios de exploração do P&G, etc.).

As decisões operativas direcionam as operações de curto prazo da indústria de base dentro do marco estratégico. O modelo de organização das funções operativas reflete o papel e o grau de autonomia da ENP, o papel assinado às empresas privadas nacionais e internacionais e a disposição e a eficiência da função de regulação.

Enquanto que a função de controle e regulação garante que as políticas sejam realizadas e que os objetivos nacionais sejam alcançados, visa compensar a inevitável brecha entre o conhecimento dos responsáveis políticos e dos operadores. A eficácia da função de regulação vai depender da capacidade do organismo regulador e a disposição de outros atores a se someter a sua autoridade.

### 1.2.5 – Princípios da boa Governança do Setor Petrolífero

Seja qual for o modelo e o nível de atuação, a GP possui a tarefa de definir a autoridade e os objetivos, com o intuito de erigir um ambiente de gestão mais robusto entre os participantes, visando melhores resultados no desempenho. A boa governança do setor requer soluções políticas que coloquem a ação estatal em uma posição estratégica virtual para dirigir a dinâmica conflitante entre os interesses do Estado e dos capitais privados nacionais e estrangeiros enxergando os impactos sobre a sociedade.

As normas de governança devem ser coerentes com a importância do setor na economia nacional e aos grandes níveis de renda que gera. Entretanto, para garantir uma boa governança é essencial a presença de princípios universais que transcendam as fronteiras nacionais (MYERS *et al*, 2006; LAHN *et al*, 2007a, 2007b) a saber:

- **Clareza na designação de objetivos, funções e responsabilidades:** devido a sua especial importância política e econômica a indústria de petróleo é propensa à superposição de decisões políticas e comerciais e a falta de clareza pode criar conflitos nas agendas, duplicação de esforços e até a paralisia política.

Para cada política, a estratégia de decisão operativa deve possuir clareza sobre o resultado esperado, quem teria que participar dela e como. A governança deve adotar limites adequados entre as diversas funções dos principais participantes do setor, nos objetivos da ENP e na sua relação com o Estado.

- **Capacidade para realizar as funções designadas:** as competências de certos atores da governança podem não ser suficientes para alcançar seus objetivos e responsabilidades. Especial precaução é necessária para especificar os limites na tomada de decisões, na regulação do setor e na relação fiscal e orçamentária entre o Estado e as ENP.

Para um rendimento ótimo na realização de suas funções, cada ator deve possuir suficiente competência institucional e ter acesso aos meios necessários em termos de autoridade, recursos financeiros, informação e capacidades humanas (habilidades, conhecimentos, experiência, etc.).

- **Rendição de Contas das decisões tomadas e do desempenho:** oferece garantias à sociedade de que no setor há uma boa prática, que os tomadores de decisões são identificados e suas atuações são objetivamente positivas. Neste

ponto o papel dos reguladores e da sociedade é fundamental para promover atos que possam evitar situações de negligência ou de corrupção.

Uma maior rendição de contas dentro do sistema de governança requer uma clara delegação de autoridade, além de instituições e mecanismos com capacidade de execução (enforcement) e avaliação comparativa do rendimento dos participantes do setor.

- **Transparência e precisão da informação:** independente do mecanismo de governança ou rendição de contas, a informação confiável, relevante e oportuna, pode prevenir situações de corrupção e permite tomar boas decisões e intervir adequadamente para corrigir problemas no sistema.

A governança deve garantir a suficiente divulgação de informação operativa e financeira a fim de gerar estabilidade, confiança e seguridade no setor e evitar a resistência dos atores ao sistema de rendição de contas.

- **Desenvolvimento sustentável:** as políticas de desenvolvimento no setor devem basear-se na finitude do recurso e satisfazer as necessidades presentes sem comprometer o bem-estar das gerações futuras. Isso implica questões de impacto ambiental e social em longo prazo.

Os atores devem estar sujeitos a políticas e objetivos alinhados com metas de desenvolvimento nacional. A gestão sustentável tanto dos recursos petrolíferos como financeiros deve estar no centro da formulação das políticas e nas atividades operativas do setor.

### **1.2.6 – O papel das Empresas Nacionais de Petróleo na Governança Petrolífera**

O elemento central da GP compreende a avaliação de como a relação entre o Estado e a ENP pode contribuir melhor à boa governança do setor. As burocracias públicas das ENP são agentes fundamentais dos regimes políticos e dos padrões de desenvolvimento nacionais. Elas possuem importância central na solução dos problemas e desafios que enfrentam as políticas aplicadas no setor para conciliar objetivos, instrumentos e mecanismos políticos e econômicos.

A efeitos práticos, uma ENP pode ser definida como “uma empresa petroleira de propriedade e controle por parte do governo e que opera em alguma parte da cadeia de

valor do petróleo” (STEVENS, 2003, p.5)<sup>16</sup> ou como “uma empresa capitalista. Mas, uma empresa capitalista propriedade de um estado rentista” (DOMINGO *et al*, 1999). O fator principal que distingue as ENP das empresas privadas é a missão nacional que forma parte integral dos seus objetivos.

Como ator do setor produtivo estatal a ENP atua como um Jano Bifronte<sup>17</sup>, onde a sua face estatal é orientada a realizar objetivos políticos e macroeconômicos e a sua face empresarial que conduz a privilegiar objetivos de natureza privada, estritamente microeconômicos (ALVEAL, 1994, p.14). Dependendo do tipo de inserção da ENP no arranjo local, nacional e internacional, essa condição *sui generis* muitas vezes dá origem a conflitos, indefinições e erros de interpretação quando são julgadas atitudes e posições políticas ou econômicas da empresa (DOMINGO *et al*, 1999).

A ENP procura o equilíbrio adequado entre suas missões nacional e comercial. Contudo, as obrigações sociais e objetivos comerciais podem ser contraditórios, entrar em conflito e gerar problemas no entorno operativo da empresa. As diretivas do governo, por exemplo, podem obrigar à ENP a fornecer energia doméstica barata ou contratar mão de obra e empresas privadas locais, enquanto objetivos de eficiência e maximização da renda são subordinados.

As missões das ENP evoluíram com o tempo no sentido de um maior enfoque comercial. No mundo, as ENP estão mudando, estão privatizadas parcialmente e internacionalizadas. Porém, elas seguem mantendo uma missão nacional. À medida que os objetivos da ENP são ampliados e se dirigem a levar a cabo uma função de desenvolvimento vai depender do grau de desenvolvimento da economia nacional, dos níveis de recursos e da capacidade das instituições que governam o setor (LAHN *et al*, 2007b).

Como primeiro passo para estabelecer uma boa governança, o Estado (como governo e como proprietário dos recursos) deve distinguir entre o seu caráter soberano ao estabelecer a política energética e o seu role de dono da ENP e proporcionar-lhe objetivos claros que dirijam seu processo estratégico e de investimento (MARCEL, 2005; MYERS *et al*, 2006). Para o desenho de estruturas de governança e o

---

<sup>16</sup> A literatura geralmente distingue aquelas ENP estabelecidas por países produtores e aquelas estabelecidas por países importadores, embora possuam uma série de aspectos comuns.

<sup>17</sup> Metáfora usada por ALVEAL (1994) para descrever a dupla face das ENP, fazendo alusão ao Deus romano Jano, que possui duas caras, cada uma voltada para um lado diferente do seu perfil.

estabelecimento de objetivos apropriados para a indústria segundo cada contexto os formuladores de políticas devem ter uma ideia clara do propósito da ENP e consciência dos possíveis inconvenientes que podem ter o tipo de relação entre o Estado e a ENP.

### **Relação entre o Estado e a ENP**

Geralmente o setor é dirigido por um ministério ou uma secretaria que forma parte do Gabinete Executivo. Adicionalmente, em alguns países, são incluídas as ENP ou agências reguladoras com alguma autonomia do Executivo. Conforme o marco legal, estes atores tem diversas atribuições e maior ou menor discricionariedade na fixação do regime tributário e contratual que dirige um determinado projeto. A estrutura e forma de governo destas organizações também têm importantes consequências institucionais, devido a que determinam a sua própria autonomia e os incentivos dos funcionários que formam parte delas.

Apesar da responsabilidade de estabelecer objetivos, metas ou de regular a indústria possa ser compartilhada pelos agentes do governo e a ENP, essa situação pode conduzir, em alguns casos, a uma confusão e superposição de funções, sobretudo em temas complexos. A participação de várias instituições no processo de tomada de decisões, às vezes, tem efeitos negativos sobre a clareza dos objetivos da indústria. Geralmente há confusão entre o papel do ministério de petróleo e da ENP enquanto à responsabilidade pelas políticas e a criação de estratégias e qual é a diferença entre elas. Nesse sentido, LAHN (2007b) destaca que,

“Normalmente, o governo deve ordenar as prioridades dos objetivos que dá para o setor (dando informação e discutindo sobre as realidades operacionais). Enquanto isso, as prioridades para as metas técnicas e operacionais, podem ser usualmente definidas pelo operador no âmbito das principais prioridades do governo”.

Mesmo que pareça uma ligação simples, de nenhum modo, o relacionamento entre as burocracias do Estado e das ENP é sempre harmônico (ALVEAL, 1994), isso porque muitas vezes os atores políticos entram em conflito com seus agentes, que possuem vantagens em termos de informação ou ações concernentes às operações de governo do setor (DETHIER, 1999). Além disso, sob a denominação de governo e empresa estatal, escondem-se pessoas, estruturas e tradições institucionais heterogêneas que podem gerar problemas de coordenação (ALVEAL, 1994; MANSILLA, 2009).



A importância chave do setor petrolífero é a geração de renda. A ENP é especialmente vulnerável à intervenção política por motivos de absorção dessas rendas. Quando o ministério é institucionalmente forte, desenvolve conhecimentos das capacidades do setor e é capaz de estabelecer objetivos para a ENP (LAHN, 2007b), além de alinhar a empresa às distintas políticas de Estado, podendo convertê-la numa espécie de simples agência coletora de impostos ou rendas ao tempo que reprime sua atuação econômica e produtiva.

Países dotados de petróleo caracterizados pela alta dependência econômica do petróleo e controlados pelo Estado – Petro-países ou Petro-estados<sup>18</sup> – podem ter estruturas que limitam a criação das capacidades necessárias para o desenvolvimento econômico e social. As enormes receitas podem limitar a preocupação com a eficiência econômica. A ENP e as indústrias correlatas também podem enfrentar dificuldade de acompanhar avanços técnicos, devido à falta de investimentos e condições adequadas de financiamento, de tributação e de um ambiente qualificado de redes.

A ENP também é exposta à instabilidade política e econômica que interrompe a aplicação de planos estratégicos de longo prazo. Exclusivas políticas macroeconômicas, embora primordiais para criar condições ambientais favoráveis (estabilidade, financiamento, tributação) são insuficientes para reverter os retardos competitivos do setor. Estratégias aplicadas face aos objetivos conjunturais afetam fortemente a organização do ambiente institucional e regulatório do setor, levando a transformações na governança e definindo novas tendências de atuação em prejuízo de suas necessidades, responsabilidades e patrimônio da ENP.

Ainda que a missão da ENP seja criada ou guiada pelas decisões do governo, algumas vezes, a ENP pode obter competência para realizar funções políticas que caberiam ao governo. O governo tem responsabilidade e autoridade final, no estabelecimento dos objetivos nacionais e metas do setor, mas, a ENP pode ter capacidade técnica, comercial e financeira suficiente para fugir das metas determinadas do governo e dos interesses da sociedade. A capacidade do sistema político para resistir, está determinada pela amplitude dos controles e equilíbrios (STEVENS, 2003).

---

<sup>18</sup> Termo utilizado por Terry Lynn Karl, para descrever os países caracterizados por: extrema centralização do Executivo; forte tendência ao expansionismo; oportunidade desperdiçada de construir uma estrutura administrativa do setor capacitada.

A ENP pode se tornar muito influente no contexto da política interna e se fazer cargo do Estado, utilizando o governo para avançar seus próprios interesses, especialmente numa situação onde não existam poderes compensatórios. Neste caso, elas são vistas na literatura como uma espécie de Leviatã Produtivo (Estado dentro do Estado) ou, no mínimo, como forças políticas autônomas (ALVEAL, 1994, p.12)<sup>19</sup>. Conforme LAHN, (2007b) destaca,

“Quando a empresa domina ao ministério em termos de conhecimento e capacidade, pode assumir a liderança na determinação dos objetivos gerais que afetam a estratégia nacional para o setor (por exemplo, a Venezuela na década de 1990, Suriname). Enquanto o operador pode estar melhor equipado para propor políticas específicas da indústria – especialmente nos estágios iniciais de desenvolvimento do setor de petróleo – este sistema gera riscos de que a empresa presiga os seus próprios objetivos de negócios à custa de políticas de desenvolvimento do governo”

Tanto os ministérios que atuam no setor como a ENP devem ser capazes de evitar cargas administrativas excessivas, enquanto oferecem ao estado suficientes instrumentos para controlar a indústria. Uma vez que a estratégia e as decisões de investimento ou de organização foram tomadas ou aprovadas, deve permitir-se à ENP levar a cabo as diretrizes livre de interferências e questionamentos políticos. O nível de autonomia de decisão e recursos financeiros pode proteger a ENP da volatilidade política, mas deve se equilibrar com a necessidade de render contas.

O Estado deve garantir que a ENP maximiza a criação de valor. Se o acesso da ENP ao capital é excessivamente limitado e são sacrificadas as necessidades orçamentárias do governo no curto prazo, a ENP não poderá investir o suficiente para manter níveis de produção e para agregar novas capacidades. Em essência a ENP deve contar com os recursos necessários para realizar sua missão e cumprir os seus objetivos estratégicos.

A GP tem o desafio de facilitar o surgimento de inovações institucionais, que coloquem à ENP no ponto intermédio entre interesses estatais e comerciais. Cabe a ela promover uma autonomia relativa tendo em conta as políticas oficiais que lhe permita reagir melhor às vicissitudes conjunturais (MANSILLA, 2009), visto que o engessamento burocrático trava ou atrasa a tomada e aplicação de decisões estratégicas necessárias para o desenvolvimento do setor e, por conseguinte do país.

---

19 O caso mais citado e analisado na literatura é da PEMEX, embora mais recentemente, a PDVSA também tem sido acusada de atuar dessa maneira.

### 1.3 – O desenvolvimento da Moderna Teoria da Governança

A *governança* é um termo de recente difusão – especialmente a partir dos anos 1990 – utilizado para designar a eficiência, qualidade e boa orientação da intervenção do estado, sobretudo em termos econômicos. Ela busca descrever uma transformação sistêmica complexa que se produz em distintos níveis e em distintos setores – público, privado e civil. O surgimento e desenvolvimento da Moderna Teoria da Governança Política, cuja origem vem da análise da atividade empreendida pela autoridade política na tentativa de modelar as estruturas e os processos socioeconômicos, ocorreram, principalmente, após a II Guerra Mundial. Naquela época, os objetivos dos distintos governos nacionais visavam explicitamente o desenvolvimento econômico e social.

A teoria desenvolveu-se em três fases sucessivas. No final dos anos 1960, começou a ser vista como uma teoria prescritiva da planificação, que apontava como dirigir ou conduzir as mudanças setoriais. Depois, nos anos 1970, devido à progressiva decadência dos métodos de planificação, os processos de desenvolvimento das políticas se converteram em objeto das análises empíricas, reorientadas aos fatores do contexto e da forma de organização que possuem capacidade de influenciar nesses processos. Entre o final dos anos 1970 e começo dos 1980 – caracterizados pela aplicação das políticas – a governança afirmou-se como ponto de referência para os estudos das relações entre o estado e a sociedade (MAYNTZ, 2000).

Dessa maneira, a palavra inglesa *Governance* esteve por muito tempo equiparada a *Governing*, ou o método de governar, representando uma perspectiva complementar à perspectiva institucional dos estudos dedicados às atividades do governo. Em outras palavras, *governance* foi utilizada como sinônimo de direção política (MAYNTZ, 2000). Sem embargo, no sentido semântico o termo evoluiu e se expandiu passando a ter novos significados.

Paralelamente, surgiu uma segunda acepção moderna de *governance*, a partir da visão da Economia dos Custos de Transação<sup>20</sup> de Oliver Williamson<sup>21</sup> e da análise do

---

<sup>20</sup> São os custos – de negociar, redigir, e garantir o cumprimento de um contrato – que os agentes enfrentam toda vez que recorrem ao mercado. O conceito foi introduzido originalmente na análise econômica, no artigo de Ronald Coase, *The Nature of The Firm* (1937) e consolidou-se no “*The Problem of Social Cost*” (1960) criando também o começo da discussão sobre direitos de propriedade.

<sup>21</sup> Para WILLIAMSON (1985, 1996) a possibilidade de garantir os direitos de propriedade se encontra nas “*estruturas de governança*” que se baseiam nos controles administrativos, a aplicação de “*leis de*

mercado e da hierarquia como forma alternativa de organização social indicando uma modalidade distinta de coordenação das ações individuais, entendidas como formas primárias de construção da ordem social. Segundo MAYNTZ (2000),

“a descoberta de formas de coordenação diferentes, não somente da hierarquia, senão também do mercado entendido concretamente, conduziu ao uso generalizado do termo *governance* para indicar qualquer forma de coordenação social – não somente na economia senão também em outros âmbitos”.

Inicialmente, desde a economia dos custos de transação, mas com maior generalidade depois, se descobriram diferentes formas de coordenação social não somente das hierarquias como dos mercados, se recorrendo à expressão *governance* para designar toda forma de coordenação de ações dos indivíduos e as organizações entendidas como formas primárias da construção da ordem social. Assim, a governança passou a ser usada genericamente para indicar as diferentes formas de coordenação social nos diversos áreas e níveis. O conceito se afastou então da Teoria Política para se converter em uma Teoria Geral das Dinâmicas Sociais (PRATS, 2001, p.119) e em um novo paradigma da perspectiva institucional das atividades políticas de governo.

Atualmente o conceito de governança indica um novo estilo de governo, diferente do controle hierárquico e caracterizado por um grau maior de cooperação e interação entre os distintos setores através da influência recíproca dos integrantes públicos e privados. Ambos participam e cooperam na formulação e aplicação de políticas públicas. A estrutura da governança moderna se caracteriza por atores autônomos (organizações formais) e por redes de organizações (RHODES, 1997, p.53).

#### **1.4 – As Políticas Públicas e o Paradigma da *Governance***

A *governance* e as políticas públicas são entidades conceituais diferentes, embora na prática se afetem mutuamente. *Governance* se refere à meta-política e concerne à estrutura institucional da ação política tanto do governo como da sociedade civil. Enquanto que a Política Pública em particular é um campo multidisciplinar. Uma Teoria Geral da Política Pública implica na busca da síntese de teorias construídas no

---

*contratos*”, a intensidade dos “*incentivos*” que decrescem ao aumentar os controles administrativos e a seguridade, pois com eles o risco e possibilidade de oportunismo diminuem. Também considera importante para compreender os contratos e a organização, fatores como o “*ambiente institucional*”, os “*tipos de atuações econômicas*” e os “*distintos processos organizacionais*”.

campo das ciências políticas, da economia e da sociologia na tentativa de explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade. Como afirma VIANA (1996) *apud* (SARAVIA, 2006, p.26),

“[...] a produção em matéria de políticas públicas busca analisar o modo de funcionamento da máquina estatal, tendo como ponto de partida a identificação das características das agências públicas “fazedoras” de política; dos atores participantes desse processo de “fazer” políticas; das inter-relações entre essas variáveis (agências e atores); e das variáveis externas que influenciam esse processo”

A política pública como área de conhecimento e disciplina acadêmica nasceu nos Estados Unidos, sem seguir as mesmas etapas que acompanharam à tradição europeia de pesquisas e estudos políticos que se concentravam, principalmente na análise sobre o Estado e as suas instituições. Segundo SOUZA (2000, p.67)

“na Europa, a área de políticas públicas vai surgir como um desdobramento dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do Estado e de uma das mais importantes instituições do estado – o governo –, produtor, por excelência, de políticas públicas. Nos Estados Unidos, ao contrário, a área surge no mundo acadêmico sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado, passando direto para a ênfase nos estudos sobre a ação dos governos”.

No decorrer da evolução dos estudos sobre implementação de políticas, na segunda metade do século XX, desenvolveu-se um debate sobre os modelos “de cima para baixo” (*top-down*) e “de baixo para cima” (*bottom-up*). Dessa maneira, surgiu o primeiro paradigma da uma teoria da *Governance* Política que tinha relação com os temas de desenvolvimento e implementação das políticas públicas que adotaram uma perspectiva *top-down* ou a partir do ponto de vista do legislador (MAYNTZ, 2000).

A perspectiva *top-down* tem suas raízes no modelo de estágios e aconselha uma distinção clara entre formulação e implementação das políticas públicas. Diversas questões nasceram a partir dessa visão: quem é o formulador?; quem é o tomador de decisões?; quem é o implementador?; é necessário identificar a variedade de atores envolvidos (HILL, 2000, p.63). No entanto, as investigações levaram a considerar que os amplos fracassos nas políticas não eram consequência de erros cognitivos na planificação, senão da resistência das estruturas institucionais à implementação.

Considerando que “os atos de formulação e de tomada de decisões podem ocorrer em qualquer ponto do processo político. Não é necessariamente válida a premissa de que os formuladores estão no topo político ou hierárquico” (HILL, 2000, p. 64). O paradigma inicial se estendeu até incluir aqueles processos que, sendo de tipo

*bottom-up*, mostravam conformidade parcial e seletiva dos destinatários aos objetivos procurados, condicionados pela estrutura de regulação (MAYNTZ, 2000).

Nos anos 1980 os princípios do mercado foram adotados como alternativa à regulação das políticas ambientais nos Estados Unidos. No mesmo tempo, a administração pública foi teorizada e introduzida como nova perspectiva das políticas públicas, mantendo-se a lógica de racionalidade instrumental e da neutralidade política. O desenvolvimento da teoria, embora aplicada à organização econômica, se concentrou sobre as formas cooperativas e horizontais de autorregulação social e de produção de políticas (MAYNTZ, 2000). As políticas sintetizadas no Consenso de Washington e seus receituários de reformas do setor público que as acompanharam (*public sector management reform*) responderam à mesma lógica (PRATS, 2001, p.113).

A partir da década de 1990 a ideia de neutralidade política<sup>22</sup> perdeu força, e o conceito de *governance* foi incorporado pela comunidade do desenvolvimento. No entanto, o termo ainda era confundido com a ideia de *Public Sector Management* e a cooperação ao desenvolvimento como uma operação de assistência técnica facilitadora de racionalidades instrumentais<sup>23</sup>, onde o objetivo era melhorar a eficácia e eficiência das organizações governamentais na formulação e gestão das políticas públicas.

A governança foi associada, sobretudo à esfera macro da gestão pública, no intuito de melhorar a eficácia das organizações governamentais, na formulação, gestão e controle das políticas e no exercício do poder. Mas, o termo ultrapassou a dimensão operacional para incorporar a articulação de diversos atores sociais e arranjos institucionais<sup>24</sup>. Nos últimos anos, a atenção se dirigiu à maneira como os governos estabelecem agendas, desenham políticas, tomam decisões e avaliam seus impactos (CAMOU, 2001, p.21), relaciona-se aos temas de governo e à institucionalização dos valores normativos que promovem coesão aos membros da sociedade.

---

<sup>22</sup> O Banco Mundial (1987) identificou o desenvolvimento institucional com o incremento da habilidade das instituições de fazer uso efetivo dos recursos financeiros e humanos. Em 1989, outra publicação identificou a crise dos direitos humanos fundamentais, a corrupção, e a presença de governos não eleitos e com graves déficits de *accountability* (rendição de contas). Porém em publicações posteriores reconheceu a importância do entorno facilitador dos programas de ajuste e reformas do setor público.

<sup>23</sup> Até relativamente pouco tempo, a palavra *Governance* era aplicada pelo BM (1995) e o PNUD (1997) para definir a maneira pela qual, o poder ou a autoridade política, administrativa ou social, era exercido na gestão dos recursos ou assuntos que afetam ao desenvolvimento.

<sup>24</sup> O PNUD (1997) cunhou um conceito de *Governance* diferente, significando “o marco de regras, instituições e práticas estabelecidas que balizem os limites e os incentivos para o comportamento dos indivíduos, as organizações e empresas. Enquanto que no campo do desenvolvimento institucional identificou-se com a gestão e a administração pública”.

## I.5 – Indústria Mundial de Petróleo (IMP): As Especificidades Técnico-econômicas

A existência e utilização do petróleo datam de épocas muito remotas, mas, foi a sua redescoberta moderna (1859) que deu origem a mais competitiva indústria de energia e ao desvendamento de suas características particulares. Ela se converteu em pioneira e paradigma de inovações tecnológicas e organizacionais chaves da moderna organização industrial e da base do desenvolvimento do século XX.

A IMP é uma atividade econômica particular, tanto do ponto de vista da organização industrial, quanto do espectro político e econômico. Embora seja corriqueiro nos últimos anos ouvir falar do petróleo como mais uma “*commodity*”, ele continua a ser uma mercadoria de enorme valor estratégico, negociada no comércio internacional e com especificidades que o diferenciam das tradicionais *commodities*<sup>25</sup>.

O setor tem uma série de características específicas que produzem importantes consequências institucionais, como por exemplo, a presença de enormes rendas derivadas da produção, significativos riscos associados às atividades de exploração, a existência de uma grande proporção de custos afundados ou irrecuperáveis (*sunk cost*) e o consumo massivo dos derivados. Estas características geram incentivos particulares para governos e investidores, que suscitam a necessidade de criar instituições críveis que promovam o desenvolvimento sustentável do setor e, ao mesmo tempo, permitam que o Estado capture as rendas existentes para poder utilizá-las de maneira eficiente.

Os recursos, reservas e capacidades de produção disponíveis dependem, ainda, de outras variáveis que movem a indústria cabendo destacar: i) o desenvolvimento tecnológico na exploração prospectiva e a ocorrência de novas descobertas; ii) a evolução do preço do petróleo; iii) a evolução da demanda do óleo; iv) a evolução da taxa de juros. (PINTO JR *et al*, 2007).

O principal diferencial se baseia essencialmente no fato de o petróleo ser um “*recurso mineral exaurível*” e “*não renovável*”, eminentemente transnacional<sup>26</sup>. A

---

<sup>25</sup> Uma *commodity* pode ser definida como um bem fungível e genérico cujas quantidades podem ser vendidas a um preço, estabelecido em um mercado competitivo centralizado; o termo é também utilizado, para ressaltar um mercado, não só onde modernamente são transacionadas operações à vista, a futuro e seus derivativos, mas onde a determinação do preço da mercadoria reflete basicamente os fundamentos de sua oferta e de sua demanda (TORRES FILHO, 2004, p.21).

<sup>26</sup> Rigorosamente não se produz petróleo, ele é encontrado e extraído de reservas pré-existentes distribuídas em quantidade e qualidade, de forma desigual ao redor do planeta, originando grandes diferenças na estrutura de custos de produção entre as firmas e os mercados (ALVEAL, 2003).

rapidez da sua taxa de esgotamento face sua limitada reprodução é condicionada pela disponibilidade e viabilidade – econômica e geopolítica – de acesso às reservas, tornando assim a indústria petrolífera singular entre as atividades econômicas.

A diferença entre o custo de produção<sup>27</sup> e os preços internacionais – rendas petrolíferas – apropriados pelas companhias e os países produtores são objetos de alta prioridade e fonte de incertezas pela trajetória desconhecida dos valores que dirigem a dinâmica econômica e geopolítica da indústria. Segundo PINTO JR *et al*, 2007, p.43)

“As reservas estão distribuídas, em quantidade e qualidade, de forma desigual no planeta, originando grandes diferenças na estrutura de custos de produção entre as firmas e os mercados. (...) essas diferenças de custos estão na origem da formação e da apropriação de rendas econômicas, as quais constituem o elemento central para a dinâmica da indústria petrolífera”.<sup>28</sup>

Na indústria do petróleo existem riscos de natureza única e específica, que se adicionam aos riscos normais (custos, mercados, demanda e preços) das outras atividades econômicas. Os riscos se referem – além do tradicional **risco comercial** – ao **risco geológico**, pela imponderabilidade do desconhecido e ao **risco técnico** de possíveis erros na interpretação de dados (CLÔ, 2000, p.6; PINTO JR *et al*, 2007, p.47).

“A necessidade imperiosa de incorporar novas descobertas de campos para manter o fluxo de produção de óleo é um verdadeiro “salto no escuro que afeta a estabilidade de todas as subsequentes fases, (...) e segmento algum da indústria permanece alheio ou intocado por esta caprichosa origem” (FRANKEL, 1946 *apud* ALVEAL, 2003, p.6; PINTO JR *et al*, 2007, p.47).

Diferente de outras atividades extrativas, a indústria petrolífera está exposta a riscos que condicionam os esforços financeiros a níveis incertos de recompensas futuras. Cada segmento da indústria petrolífera apresenta uma alta intensidade de capital e especificidade de ativos que acarretam custos irrecuperáveis. Porém, no *upstream* é ainda mais significativo, em função do alto risco<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> São identificados dois tipos de custos de produção: a) Técnicos: que compreendem os dispêndios envolvidos até a colocação do óleo nos mercados primários (royalties). b) Fiscais: que se referem ao dispêndio no pagamento de direitos de propriedade e outros encargos fiscais (PINTO JR *et al*, 2007).

<sup>28</sup> Segundo BP as reservas mundiais de petróleo se concentram principalmente no Oriente Médio e que nos últimos anos vem diminuindo relativamente de 65,7% (1990), a 63,1% (2000) e 54,5% (2010). A OPEP detém 75% das reservas mundiais aproximadamente. Também ocorreu uma queda de reservas em países como EUA, México, Indonésia e Reino Unido face um crescimento na África e na América do Sul & Central de 7,1 % (1990), 8,9% (2000), 17,3% (2010) do total mundial.

<sup>29</sup> A E&P concentra quase o 70% dos gastos de capital, centralizando as possibilidades de geração e apropriação das rendas. No entanto, a tendência atual de elevação dos custos de E&P gera um cenário desafiador – financeira e tecnologicamente – nas estratégias de investimento das empresas petrolíferas.



## *Integração Vertical e Integração Horizontal*

Historicamente, as especificidades da indústria geraram grande pressão no tamanho das empresas operadoras estimuladas a adotar estruturas *Verticalmente Integradas*<sup>30</sup> nas suas atividades – desde E&P até comercialização – de forma a se proteger da volatilidade e incerteza (através da substituição de transações comerciais por transações internas), permitindo à administração planejar o fluxo de petróleo do poço até o consumidor. A integração vertical isola cada companhia das turbulências e incertezas do mercado intermediário, permitindo-lhe uma gestão planejada do fluxo de petróleo e produtos do refino até o cliente final (GRANT e CIBIN, 1996, p.168).

O elemento central que explica a integração é a renda diferencial obtida neste tipo de organização empresarial e que reduz as variações de custo/risco dos segmentos e outorga maior equilíbrio aos ganhos. A integração vertical reduz a variedade de riscos ao agregar atividades cujos lucros não estejam diretamente correlacionados. Também pode atuar como estratégia de defesa (PENROSE, 1968). Integração é uma força neutra destinada a uma variedade de funções, ofensivas ou defensivas, monopolistas ou competitivas (FRANKEL, 1969). Conforme argumenta CLÔ (2000, p.68), “a integração se tornou inescapável, passando a ser uma forma de autodefesa à ação dos competidores já integrados”.

Independentemente de a integração vertical ser (ou não) uma forma eficiente de organizar a indústria, ela se tornou uma necessidade competitiva e a sua existência justificada (PENROSE, 1968). O sentido racional da integração obedece basicamente à natureza esgotável do petróleo e à incerteza que caracteriza a atividade de exploração e produção (ALVEAL, 2003). A integração vertical seria um reflexo natural das características estruturais do setor petrolífero e potencial fonte de eficiências (FRANKEL, 1969).

As vantagens que justificam a integração são: 1) segurança no fornecimento de óleo, que permite melhor planejamento; 2) operação competente das refinarias como resultado de uma oferta assegurada; 3) ajustamento mais eficiente e flexível em função

---

<sup>30</sup> Característica sob a qual esteve organizado o mercado internacional até a metade da década de 1970, quando os países da OPEP começaram os seus processos de nacionalização, dando lugar a uma ruptura da integração vertical internacional. Porém, isso não eliminou a importância desse componente de rentabilidade da indústria, mantendo-se a integração vertical nas companhias internacionais e nos países produtores (membros da OPEP ou não) para assegurar a saída dos seus produtos petrolíferos.

de mudanças na demanda de curto prazo, de certos produtos e áreas; 4) redução do risco de flutuações nos preços, que podem aumentar os custos, tanto dos produtores quanto dos consumidores (PENROSE, 1968).

Os desdobramentos geopolíticos, as diferenças na estrutura de custos que precisam de alto dinamismo tecnológico e organizacional, também têm sido uma constante fonte de incertezas e riscos para a dinâmica produtiva mundial da indústria. Levando as empresas operadoras a empregar estratégias de cooperação ou de *Integração Horizontal*<sup>31</sup> através de distintas modalidades contratuais, visando compensar mutuamente as probabilidades de resultados positivos e negativos nas distintas fases e áreas geográficas.

“As firmas tentam por um lado, beneficiar-se das vantagens inerentes das economias de escala em todos os segmentos das suas atividades, operando em vários países hospedeiros, com diferentes níveis de estrutura geológica das jazidas e de riscos políticos” (PINTO JR et al, 2007, p.48).

A cadeia de produção e troca da IMP compreende sistemas globais que conectam o upstream e o downstream do P&G. O jogo de captura das rendas petrolíferas envolve diferentes regiões produtoras e participantes – países produtores, empresas operadoras e países consumidores – e diferentes objetivos, regimes legais e contextos nacionais.

### *As Economias de Escala e Escopo e o Risco Político*

A capacidade das companhias petrolíferas de coordenar o processo produtivo como um todo, também gera a presença de *Economias de Escala e de Escopo* que lhes permitem obter um resultado superior à soma dos desempenhos individuais (GRANT e CIBIN, 1996). Historicamente, isso impactou a estrutura de mercado, gerando uma concentração e organização oligopólica, dominada por um número pequeno de empresas – as chamadas *majors* – com poder de mercado. CLÔ (2000, p.15) enfatiza,

“Duas condições [grandes economias de escala e interdependência operacional entre as atividades] levam as firmas a decidirem em termos de uma otimização global, no curto e no longo prazo; no sentido que todas as vantagens relativas à atividade do petróleo, consideradas como uma, de longe supera a soma das otimizações parciais”.

---

<sup>31</sup> Para diluir os riscos, as empresas petrolíferas desenvolveram uma estratégia de integração horizontal que fosse possível, operando com grande escala, em muitos países, com diferentes níveis de risco político e geológico, com diferentes programas de investimento exploratório em várias áreas geográficas. Tudo isso leva, inevitavelmente, à cooperação entre várias firmas (CLÔ, 2000, p.5).

A centralização resulta das atividades altamente interdependentes das empresas, tanto verticalmente entre exploração, produção, refinamento e comercialização, quanto horizontalmente entre os diversos produtos finais da cadeia produtiva. A atuação estratégica em lugares com características e contextos nacionais diferentes, por um lado, tende a reduzir o risco geológico, mas, por outro, traz outros riscos de natureza política.

“No caso do petróleo, se inclui também o risco político que pode advir dos efeitos de mudanças desfavoráveis e inesperadas nos países hospedeiros do regime político e das condições operativas nas quais as firmas baseiam suas decisões de investimentos – mudanças no regime dos direitos de propriedade, na política fiscal ou nas relações contratuais, entre outras (CLÔ, 2000, p.6; PINTO JR et al, 2007, p.47).

O **risco político** compromete os Sistemas de Gestão e as formas de acesso – modelos contratuais – e de exploração das reservas petrolíferas configurando-se como fator limitante à evolução da indústria. A incerteza política compreende o **risco país**, associado a rupturas macroeconômicas que impedem a recuperação dos investimentos, além do **risco setorial** no arcabouço regulatório, que relaciona aos investimentos os incentivos setoriais, associados à estrutura fiscal (*government take*), ao potencial geológico do país e ao potencial do seu mercado. Um sistema regulatório frágil causa um **risco regulatório**, pela incerteza legal que ancora os investimentos no *upstream*. Como considera ALMEIDA, *et al* (2003, p.7),

“Um agente, ao entrar no país, procura ter certeza de que os contratos assinados durante um governo serão mantidos mesmo num governo seguinte. Isso porque os investimentos no setor de upstream, além de serem arriscados, têm um elevado tempo de maturação”.

Abruptas mudanças no marco fiscal e regulatório têm sido a principal consequência da falta de progresso dos sistemas impositivos, quer dizer, da sua incapacidade de capturar auges de renda. As reduzidas manifestações de progresso têm feito com que, nos momentos de alça de preços dos hidrocarbonetos, os governos não vejam com agrado que as empresas operadoras capturem uma crescente porção da renda, que é necessária para motivá-las a investir. Por tanto, os governos acabaram mudando a sua estrutura fiscal para incrementar a participação do Estado nos ganhos do setor. Situação que pressiona às empresas petrolíferas a internacionalizar suas atividades visando maximizar os benefícios e reduzir os riscos. Conforme BOUÉ (2002, p.241),

“A internacionalização é a política de investimentos no estrangeiro da indústria petrolífera nacional, orientada à integração vertical com as atividades de refino, distribuição e comercialização nos países consumidores. (...) Esta política se sustenta na necessidade de maximizar benefícios e minimizar riscos e busca assegurar mercados estáveis no longo prazo para a produção nacional...”

Em suma, podemos dizer que as especificidades da IMP, introduzem importantes barreiras econômicas à entrada e saída na indústria e que a configuração do regime de governo e dos investimentos no setor é orientada pela inter-relação de uma ampla gama de fatores políticos, econômicos e sociais que afetam como o poder político e a autoridade legal são distribuídos e exercidos.

Feitas as considerações teóricas sobre a Governança, a Governança do Setor Petrolífero e as particularidades da Indústria Mundial de Petróleo cabe agora examinar o contexto nacional e as experiências históricas, políticas e econômicas que compõem o marco institucional da indústria petrolífera mexicana e venezuelana.

## 2 – O CONTEXTO NACIONAL: A breve descrição dos Sistemas Petrolíferos latino-americanos e o Marco Institucional do México e da Venezuela.

### 2.1 – A história recente da indústria petrolífera latino-americana

As indústrias petrolíferas mexicana e venezuelana podem ser analisadas como parte das reformas estruturais ocorridas em América Latina e a evolução da IMP, nas últimas duas décadas. No entanto, cada uma delas é diferenciada pela importância macroeconômica do setor (receitas do governo), a quantidade e qualidade das reservas, as condições naturais de produção, os antecedentes e contextos políticos, econômicos e institucionais e os seus desdobramentos no setor petrolífero de cada país, entre outros.

A década de 1990 foi decisiva para a economia e para a IMP, sofreram mudanças (fim de monopólios públicos, privatização de empresas, redução de barreiras ao capital externo, setor energético como produtor de simples commodities, entre outros) provocadas pelo conhecido Consenso de Washington<sup>32</sup>, que propôs o afastamento do Estado da coordenação, financiamento e operação de setores estratégicos como telecomunicações, eletricidade, energia, entre outros.

Na América Latina o retorno ao crescimento, após a crise da dívida e do esgotamento do modelo de substituição de importações, foi promovido pela liberalização e a substituição do Estado empresário pelo Estado Regulador. Antes disso, a participação das multinacionais no *upstream* latino-americano era marginal, enquanto que no *downstream* suas atividades eram ainda mais marginais<sup>33</sup>.

Apesar dos países da região terem adotado políticas semelhantes, os processos de abertura foram diferentes, uma vez que, as estratégias dos países e de suas estatais são diferenciadas. O México intensificou as atividades no *upstream*. Já a Venezuela avivou a internacionalização das suas operações de *downstream*. No entanto, o aspecto relevante foi o aumento do capital privado internacional na dinâmica do setor petrolífero regional.

---

<sup>32</sup> O termo "Consenso de Washington" foi usado ao redor do mundo para consolidar o conjunto de políticas econômicas do pensamento neoliberal formuladas em 1989 por economistas e instituições financeiras (Banco Mundial, FMI, Tesouro dos EUA) situadas em Washington e que promoveram o ajustamento macroeconômico dos países em desenvolvimento que passavam por dificuldades.

<sup>33</sup> Nos anos 1990, os países latino-americanos promoveram o investimento privado no *upstream* para dinamizar o setor, fato que levou à redução ou até a eliminação do papel das ENP em alguns casos.

Contudo, o tipo de gestão predominantemente privada não produziu os resultados esperados na renovação das reservas e no aumento do nível de produção. Em 1998, logo após a crise asiática, os preços no setor alcançaram a mais baixa cotação em 25 anos, seguido da recuperação que foi acompanhada por uma forte tendência de aumento<sup>34</sup>. O fato foi fundamental para a guinada nacionalista que tomou fôlego na América Latina e transformou o setor petrolífero, novamente, em um âmbito sensível à dinâmica política como alavanca do desenvolvimento econômico e social<sup>35</sup>.

Nos últimos anos as políticas petrolíferas dos países da região têm valorizado o Estado, prova disso é a expressão “neo-nacionalismo petrolífero andino”. Tanto que alguns países tornaram mais rigorosos os condicionamentos tributários e reverteram as reformas feitas nos anos 1990, voltando a uma governança de tipo estatal ou mista, com predomínio estatal, na qual o estado e suas empresas têm uma maior atuação.

Embora algumas dessas reversões se darem, aparentemente, mais por razões políticas do que econômicas, há indícios de uma postura regional protecionista parecida com posições políticas antigas. Na maioria dos países, a assinatura de novos acordos com companhias estrangeiras que investem em P&G, foi um elemento definitivo do radicalismo de seus governos.

Modificações no discurso político impulsionaram o redesenho organizacional e institucional das indústrias petrolíferas da região, visando melhorar os termos dos contratos no setor, apontando para uma melhor captação das rendas petrolíferas. No entanto, diferentemente dos 1990, na presente década as modificações nos sistemas de governo do setor não seguiram um mesmo padrão (Veja o Quadro 1).

Recentemente, a **Argentina** viveu uma experiência de intervenção no mercado de gás natural com fins políticos que acabou provocando, em 2004, o desabastecimento doméstico e o descumprimento de contratos de exportação. No mesmo ano foi criada a estatal ENARSA, mas, o mercado continua com predominância privada. Na **Bolívia** o sentimento político após o ano 2000, voltou-se para um nacionalismo exacerbado e centrado no papel estratégico do gás natural, resultando na nacionalização de

---

<sup>34</sup> Entre 1998 e 2008 os preços do petróleo tiveram uma valorização aproximada de 270%. Desde 2002 até 2008, eles aumentaram continuamente generalizando-se a ideia que assim seguiriam. A alta do preço, (18-20 dólares) instalado por vários anos dos 1990, trouxe discussões acerca das reservas e das capacidades de produção no curto e médio prazo e da disponibilidade de recursos no longo prazo.

<sup>35</sup> O processo começou com a eleição de Hugo Chávez na Venezuela há mais de dez anos, em dezembro de 1998, e continuou com o surgimento de vários presidentes de esquerda à frente de movimentos indígenas poderosos nos países Andinos da Bolívia e do Equador.

companhias estrangeiras. O estado passou a ser predominante depois do ano 2006 quando começou o processo de nacionalização do setor.

**Quadro 1 – Mudanças Institucionais na Indústria Petrolífera latino-americana**

| Países                                                                    | Sistema Estatal | Sistema Misto com Predomínio Estatal | Sistema Misto com Predomínio Privado |
|---------------------------------------------------------------------------|-----------------|--------------------------------------|--------------------------------------|
| Argentina                                                                 | -               | -                                    | *                                    |
| Bolívia                                                                   | *               | ←                                    | ←                                    |
| Brasil                                                                    | →               | *                                    | -                                    |
| Colômbia                                                                  | →               | *                                    | -                                    |
| Equador <sup>5</sup>                                                      | ←               | *                                    | -                                    |
| México <sup>6</sup>                                                       | *               | →                                    | -                                    |
| Peru                                                                      | -               | -                                    | *                                    |
| Venezuela <sup>7</sup>                                                    | ←               | *                                    | -                                    |
| * Sistema Petrolífero Nacional atual<br>↔ Tendência das mudanças no setor |                 |                                      |                                      |

Fonte: Elaboração própria a partir de Campodónico 2007a, 2007b; Fiorotti, 2005; Fiorotti e Alveal, 2004, entre outros.

No **Brasil** a quebra, em 1998, do monopólio exercido pela Petrobras permitiu flexibilizar o setor. De modo recente as expropriações bolivianas e as importantes descobertas no pré-sal levantaram no país o debate sobre a redução da dependência energética e a necessidade de mudanças no arcabouço produtivo-legal do setor. Seguindo o modelo brasileiro, **Colômbia** vem alterando, desde o ano 2000, os contratos e avançando desde 2003 a privatização da Ecopetrol para aumentar a flexibilidade do setor. Em 2006, o governo colombiano anunciava a venda parcial da estatal.

A mais notável característica do **Equador** é a instabilidade e fragilidade das instituições políticas. A indústria petrolífera equatoriana tem sido igualmente instável e, ao que tudo indica, permanecerá igual pelo menos no curto e médio prazos. O governo estuda continuamente a possibilidade de aumentar a intervenção do Estado no setor. No **Peru**, as políticas de liberalização e de incentivos ao investimento privado têm se mantido nos sucessivos governos e não se visualiza no curto prazo tendências de mudanças. Com a descoberta dos importantes campos de gás natural o governo tenta dar uma guinada na estratégia energética incentivando fortemente a oferta de gás natural.

## 2.2 – O Caso Mexicano



O México é um país de América do Norte. A República Mexicana é uma república constitucional federal, composta por 31 Estados e um Distrito Federal (Cidade de México). Seu território estende-se por uma área de 1.964.375 km<sup>2</sup> com uma população estimada de 113.724.226 habitantes. A Constituição de 1917 que governa o país estabeleceu um Sistema Político de

três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário.

O Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República, eleito para um mandato não sucessivo de seis anos. Quase todo o poder pertence ao presidente e o gabinete, que ele nomeia. O Poder Legislativo reside no Congresso Federal. A Câmara de Senadores é composta por 128 membros e a Câmara de Deputados por 500 membros com mandatos de seis e três anos respectivamente. O Poder Judiciário é dirigido pelo Supremo Tribunal, com juízes federais que nomeiam os juízes distritais inferiores.

México é um país em desenvolvimento, com uma economia diversificada e de livre mercado orientada na exportação de produtos manufaturados, petróleo e seus derivados, nos serviços, no turismo e numa intensiva atividade agrícola, industrial e mineira. Suas importações são variadas. Segundo a Organização Mundial de Comércio (OMC), é o país com mais tratados internacionais de livre comércio. Mais de 90% do seu comércio é resultado de acordos com mais de 40 países. No entanto, os Estados Unidos (EUA) são seu principal parceiro comercial e que responde, anualmente, cerca de 80% das exportações do país e fornece quase a metade das suas importações.

No cenário político-partidário os atores principais são o Partido Revolucionário Institucional (PRI), o Partido Ação Nacional (PAN), o Partido da Revolução Democrática (PRD). Outros partidos, como o Partido Verde Ecologista do México (PVEM), o Partido do Trabalho (PT), o Partido de Convergência, entre outros, também possuem alguma representação, embora não seja muito significativa.



### 2.2.1 – O desenvolvimento econômico e político de México no Século XX

A modernização da economia mexicana se deu a partir da década de 1940. Segundo a historiografia, a sua industrialização iniciou-se a partir da Segunda Guerra Mundial, episódio que influenciou o desenvolvimento industrial dos países latino-americanos. Para HIMES (1973) a verdadeira origem da formação do capital no México foi estabelecida durante o regime autoritário de Porfírio Díaz (1877-1910). FURTADO (1969), ressalta que, nesse período, a industrialização foi induzida pela demanda externa de produtos agrícolas e minerais que permitiram a elevação da produtividade e da renda, a construção de um mercado interno de manufaturados e de infraestrutura básica.

No entanto, o regime de Díaz alijou do poder caciques liberais e grupos econômicos, gerando profundas tensões políticas, econômicas e sociais que levaram à conclamação de insurreição e à Revolução de 1910, lançando as bases para o atual estado do México. Em 1911, Francisco Madero, que ajudou a inspirar a revolução, foi eleito presidente. Mas, o General Victoriano Huerta, comandante das forças do governo, fez-se presidente pela força em 1913. Seu projeto era aberto às liberdades democráticas, mas fechado às reformas sociais e modificação dos privilégios da velha ordem.

As lideranças políticas insatisfeitas e a população faminta se levantaram contra a tirania de Huerta, surgindo rebeliões ao Sul, lideradas por Emiliano Zapata, e ao Norte, com Pancho Villa e Venustiano Carranza. Iniciou-se um período de sangrenta guerra civil que durou até a década seguinte. O vencedor desses embates foi Carranza, o único que possuía uma visão conceitual, política e administrativa de Estado (CAMÍN e MEYER, 2000). Antes de ser restaurada a ordem em 1920, o país teve 10 presidentes.

Ao impulsionar a revolução, uma nova ordem social modificou a correlação de forças políticas e sociais e o *status quo* prevalecente durante o porfiriato cujas demandas e aspirações se consagraram na Constituição de 1917 que reviveu os ideais da Constituição de 1857. Os primeiros governos revolucionários tinham o imperativo de obter recursos econômicos para as áreas públicas e sociais, além de retomar o controle das riquezas nacionais para promover o desenvolvimento do país.

A década 1920 foi de intensa formação de capital. HIMES (1973) destaca dois fatores que favoreceram isto: (1) o fato da produção agrícola ter alcançado níveis espetaculares, permitindo alimentar e vestir os trabalhadores que estavam se

transferindo para as cidades; (2) a grande prosperidade da economia dos países avançados, em especial os EUA, que permitiu obter elevados lucros de exportação.

Com a crise mundial de 1929, iniciou-se o processo de industrialização que se desenvolveu via substituição dos bens importados. Isso só foi possível, pois o México já havia passado pela primeira fase de industrialização e possuía um núcleo significativo de indústrias de bens de consumo capaz de atender a crescente demanda que se deslocava do setor externo para o interno (FURTADO, 1969).

Antes de 1929, não havia nenhuma organização política, a não ser o exército. Naquele ano, cria-se o Partido Nacional Revolucionário (PNR)<sup>36</sup>, cuja plataforma partidária era a Reforma Agrária, a estatização e outros aspectos de caráter socialista<sup>37</sup>. Através dele, em 1935, chega à presidência Lázaro Cárdenas conhecido como a “consciência da Revolução”. Ele instituiu uma estrutura corporativa composta por trabalhadores, camponeses e movimentos de classe média.

No governo de Cárdenas, um número crescente de camponeses se incorporou ao mercado de trabalho, elevando a demanda interna e impulsionando a indústria. Em 1938, no meio do entusiasmo popular e de uma onda de expropriações, Cárdenas decide nacionalizar a indústria petrolífera. O partido PAN, foi criado em resposta às políticas cardenistas em 1939. Foi o único partido de oposição a ter uma vida duradoura, embora o período até 1970 fosse marcado pelo domínio político do PRI.

No governo de Miguel Alemán (1946-1952), a industrialização se desenvolveu abertamente, através de incentivos fiscais e fortes investimentos em infraestrutura. Devido ao *boom* do petróleo, impulsionado pelas descobertas do produto nos anos de 1960 e 1970, o país gozava de prosperidade sem precedentes que resultou na ilusão de que políticas expansionistas e a dívida externa não eram problemas sérios. No entanto, o crescente endividamento do Estado, casado com exportações estancadas e uma moeda desvalorizada na ordem de 500%, levaram a uma grave crise que resultou no *default* da dívida mexicana de 1982<sup>38</sup>. Segundo GOLDENSTEIN (1995), manteve-se uma política

---

<sup>36</sup> Apesar de ter sofrido mudanças de nome e natureza, o “partido do governo” conservaria uma característica fundamental durante décadas: a predominância absoluta dos postos de eleição popular.

<sup>37</sup> Em 1938, o partido mudou o seu nome para Partido Revolucionário de México (PRM), e em 1945, para PRI. A sua característica base era a obrigatoriedade da filiação para os funcionários públicos e sindicalistas, fato que contribuiu à manutenção do partido no poder ao longo do tempo.

<sup>38</sup> A crise da dívida de 1982 foi provocada pelo grande endividamento dos anos 1970/1980 da banca de desenvolvimento, das empresas estatais e bancos privados que buscaram fundos no exterior, sendo afetados pelo aumento dos juros internacionais de 1981 e a dupla desvalorização de 1982 e 1983.

expansionista enquanto o PIB crescia a taxas anuais de 8,5% e a dívida externa saltava de US\$ 21,6 bilhões em 1976 a US\$ 59,1 bilhões em 1981.

O governo teve que reestruturar a sua dívida e reduzir os investimentos públicos de forma drástica. A partir dos 1980 e 1990 o discurso do PRI mudou. Deixou de lado o viés esquerdista, voltou-se para a política neoliberal e ao abandono da reforma agrária e restrição dos direitos dos camponeses, feitos conquistados e consolidados desde a Revolução de 1910. Miguel de la Madrid (1982-1988), tentou fazer um “câmbio estrutural” através de um programa de austeridade, privatizações e abertura econômica visando ingressar ao GATT (General Agreement on Tariffs)<sup>39</sup>.

De la Madrid tentou cumprir as receitas do FMI (pagamento integral da dívida externa), para o qual destinou os fundos fiscais ordinários e créditos da banca comercial para o programa de resgate dos déficits públicos e recursos obtidos com a venda das empresas estatais. No entanto, o governo continuava aceitando créditos externos e internos com altas taxas de juros que acabou ampliando os déficits. A adesão do México ao GATT e as restrições sobre o crédito interno, em 1988, acabaram limitando a capacidade de expansão das exportações e da maior parte da economia mexicana.

No governo de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) foram ampliadas as medidas do governo anterior. Para incentivar o investimento nacional e estrangeiro, Salinas iniciou a privatização de empresas estatais e bancos federais<sup>40</sup> e tentou se aproximar ainda mais dos EUA e outros países desenvolvidos, principalmente dos setores financeiros privados. Na época, foi assinado o Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA em inglês)<sup>41</sup>, e protocolados vários outros acordos com países de Europa e Ásia, que determinaram um claro afastamento da América Latina.

Mas os benefícios foram reduzidos pela retração das taxas de juros internacionais desde 1989. Enquanto as taxas de juros dos EUA começaram a subir, o risco começou a se elevar no país devido à instabilidade política (ano eleitoral e o assassinato do candidato presidencial Luis Donaldo Colosio em 1994), o que somado ao déficit comercial, à volatilidade dos fluxos de capitais e a uma baixa das reservas do

---

<sup>39</sup> A partir do GATT que foi criado logo após a Segunda Guerra Mundial surgiu a OMC em 1995. México é formalmente membro desde novembro de 1986.

<sup>40</sup> De 1155 empresas estatais existentes em 1985, sobrou somente Petróleos Mexicanos (PEMEX) em 1995, após as privatizações.

<sup>41</sup> Acordo de livre comércio entre o México, Estados Unidos, Canadá e tendo Chile como associado, que entrou em vigor em Janeiro de 1994.

Banco de México, inevitavelmente levou à quebra da Bolsa Mexicana e a Crise Financeira de 1995, desencadeando a pior recessão em mais de meio século<sup>42</sup>.

Os anos 1990 foram marcados por conflitos políticos quando vários partidos se tornaram fortes o suficiente para apresentar oposição viável ao PRI, embora o partido mantivesse sua maioria em ambas as casas legislativas nas eleições de 1994. Ernesto Zedillo, que se tornou presidente naquele ano, assinou em 1996 um acordo com os quatro principais partidos da oposição projetados para tornar o México uma verdadeira democracia multipartidária. A administração Zedillo centrou sua política na solução da crise e na busca da assinatura do TLC-UE.

As reformas políticas e o descontentamento com os problemas econômicos enfraqueceram o PRI que, em 1997, perdeu a maioria na câmara baixa do Legislativo pela primeira vez em sua história. Politicamente o PRI passou a conviver com divergências internas devido ao enfraquecimento da sua base a partir das privatizações, a perda de força dos sindicatos e o fim da obrigatoriedade na filiação ao partido. O sistema de manutenção do PRI no poder começou a entrar em colapso paralelamente à adoção de medidas de cunho neoliberal, como a abertura política e econômica.

Nas eleições de 1988 o partido já encontrava dificuldades para dar seguimento ao seu monopólio em meio a um cenário caracterizado por altos índices de desemprego e recessão. Apesar da vitória do governo, essas eleições tiveram as seguintes conseqüências: 1) reformaram de fato o presidencialismo mexicano, cortando poderes e criando contrapesos; 2) equilibraram a relação do Poder Executivo com o Legislativo; 3) houve regionalização e fragmentação do poder do PRI (CAMIN e MEYER, 2000).

Nas históricas eleições de 2000, pela primeira vez em sete décadas de domínio do PRI (1929-2000), o candidato vencedor foi da oposição – Vicente Fox do PAN – mas seu partido não ganhou o controle do Legislativo. Os esforços de Fox para introduzir mais reformas democráticas e de livre mercado, eliminar a pobreza e especialmente fortalecer os laços com os EUA foram prejudicados por uma desaceleração econômica, pela oposição legislativa em casa e por um rancoroso debate sobre a imigração ilegal nos EUA.

---

<sup>42</sup> O Banco do México permitiu a livre flutuação do peso que se desvalorizou quase 100%, provocando a maior crise econômica dos anos 1990, que teve repercussões mundiais (o chamado Efeito Tequila).

Na eleição presidencial de 2006, o candidato de centro-direita Felipe Calderón do PAN de Fox derrotou o candidato do PRD de esquerda Andrés Manuel Lopez Obrador. A eleição foi decidida por menos de 1% dos votos. Nas semanas seguintes à eleição, dezenas de milhares de mexicanos foram às ruas da Cidade do México, em apoio das chamadas de Lopez Obrador por uma recontagem. Apesar da contestação popular que, em um primeiro momento, chegou impugnar os resultados das eleições, Calderón foi declarado oficialmente vencedor. Não obstante da vitória do PAN, no parlamento ele divide o poder político com o PRI e o PRD.

Em 2007, durante seu primeiro ano no cargo, a administração de Felipe Calderón foi capaz de angariar apoio da oposição para passar com êxito reformas previdenciária e fiscal. Desde o começo do mandato de Calderón, a governabilidade do país dependeu, sobretudo, do consenso das de forças políticas. Calderón teve problemas para avançar o modelo neoliberal, mas, a oposição também não teve a força necessária para reverter radicalmente este modelo. A nação tinha alcançado uma impressionante recuperação até que a crise financeira global a atingiu em finais de 2008.

O governo aprovou uma medida de reforma de energia em 2008 e outra reforma fiscal em 2009. A crise financeira mundial que iniciou no final de 2008 causou outra enorme crise econômica no ano seguinte. O PIB do México caiu 6,5% em 2009, a demanda mundial por exportações caiu, os preços dos ativos caíram, e as remessas e dos investimentos caiu. O PIB registou um crescimento positivo de 5% em 2010, com as exportações - principalmente para os Estados Unidos - liderando o caminho, enquanto o consumo doméstico e investimentos permaneciam defasados.

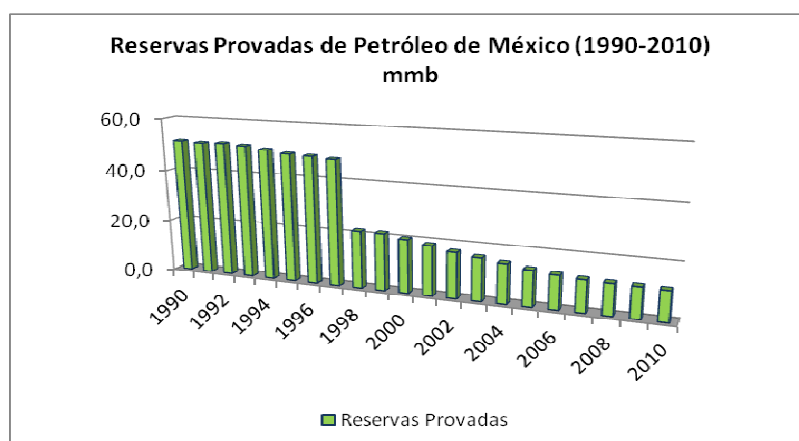
O governo mexicano continua a enfrentar muitos desafios econômicos e sociais, que inclui os baixos salários reais, o subemprego para um grande segmento da população, a distribuição desigual de renda, a melhoria do sistema de educação pública e de infraestrutura, a modernização das leis trabalhistas e fomento do investimento privado no setor da energia. Sem embargo, a agenda política do país aparentemente seguirá pautada pelo entendimento entre os partidos e a forte relação com os EUA. Este quadro político sugere a possibilidade de poucas oscilações a curto e médio prazo. No entanto, para as eleições 2012 vislumbra-se um processo difícil, se a dinâmica política mantiver o alinhamento, embora o cenário de instabilidade e disputa das últimas eleições seja pouco provável.

## 2.2.2 – Matriz Energética de México

Por muitos anos o petróleo tem sido um elemento crucial da economia mexicana e a principal fonte de arrecadação das finanças públicas. O 32% das receitas totais do governo mexicano se baseiam nas rendas da indústria petrolífera, incluído impostos e os pagamentos diretos de PEMEX. O petróleo cru (e os seus derivados) é o produto que o país mais exporta<sup>43</sup>, seguido de diversos produtos manufaturados. Em 2010, o petróleo foi responsável por 14% dos ingressos provenientes das exportações mexicanas<sup>44</sup>. Embora a economia mexicana seja relativamente diversificada, a dependência em relação ao petróleo é notória pelo o seu papel nas exportações e nas receitas fiscais.

O país ocupa o terceiro lugar, depois de Venezuela e Brasil, em importância pelo volume das reservas de petróleo em América Latina. Segundo a BP, no final de 2010, as reservas provadas somavam 11,4 mil milhões de barris (mmb), representando 0,8% do total mundial. Porém, elas vêm decrescendo rapidamente nos últimos anos, pela aplicação do sistema de especificações técnicas da *Securities Exchange Commission* (SEC) dos EUA, e pelo fraco nível de renovação das reservas<sup>45</sup>. Em 1997, as reservas provadas de petróleo eram de 47,8 mmb e desceram abruptamente a 21,6 mmb em 1998 pelo novo sistema de especificação mais exigente na contabilização das reservas, e continuaram com uma tendência decrescente (Veja o Quadro 2).

**Quadro 2 – Reservas Provadas de Petróleo de México (1990-2010)**



Fonte: PEMEX, BP, *Statistical Review of World energy Full Report, 2011*

<sup>43</sup> Segundo a EIA, o México exportou um total 1.3 milhões de barris diários de petróleo cru no ano 2010.

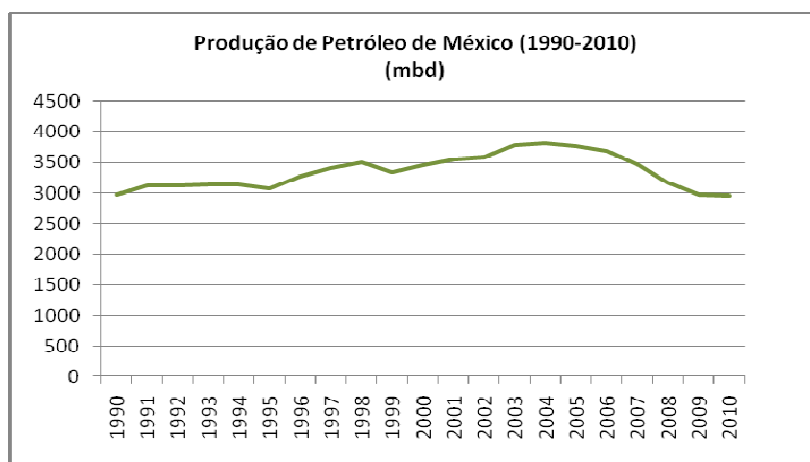
<sup>44</sup> Banco Central de México (BANXICO)

<sup>45</sup> A vida útil (Reservas/Produção) das reservas mexicanas, segundo a EIA, é estimada em 10 anos.

O país possui diversos campos de extração na zona territorial, incluindo as suas águas territoriais. É importante mencionar que a maior parte das reservas mexicanas se concentra principalmente na parte sul do país e na plataforma continental. A maior parte é composta de variedades de cru pesado com uma gravidade menor aos 25° API<sup>46</sup> (CAMPODONICO, 2007), e quase 60% da produção mexicana é constituída de distintos tipos de petróleo cru com um alto conteúdo de enxofre<sup>47</sup>.

México é um importante produtor de petróleo não-OPEP e foi o terceiro principal fornecedor desse recurso aos EUA em 2007. Segundo a EIA, em 2010, o México foi o sétimo maior produtor mundial de petróleo e o terceiro maior no hemisfério ocidental. Neste ano, a produção mexicana foi de 2958 mbd. Porém, o nível de produção mexicana de petróleo tem diminuído nos últimos anos, principalmente pelo amadurecimento e declínio do grande campo petrolífero Cantarell<sup>48</sup>. Como mostra o quadro 3. Em 2004 a produção alcançou um patamar de 3824 mbd. No ano seguinte a produção apresentou tendência decrescente.

**Quadro 3 – Produção Mexicana de Petróleo (1990-2010)**



Fonte: PEMEX, BP, *Statistical Review of World energy Full Report, 2011*

<sup>46</sup> O Grau API é uma escala hidrométrica idealizada pelo American Petroleum Institute. Expressa a densidade relativa do óleo ou derivado. A escala API, varia inversamente à densidade, isto é, quanto maior a densidade relativa, menor o grau API. O grau API é maior quando o petróleo é mais leve.

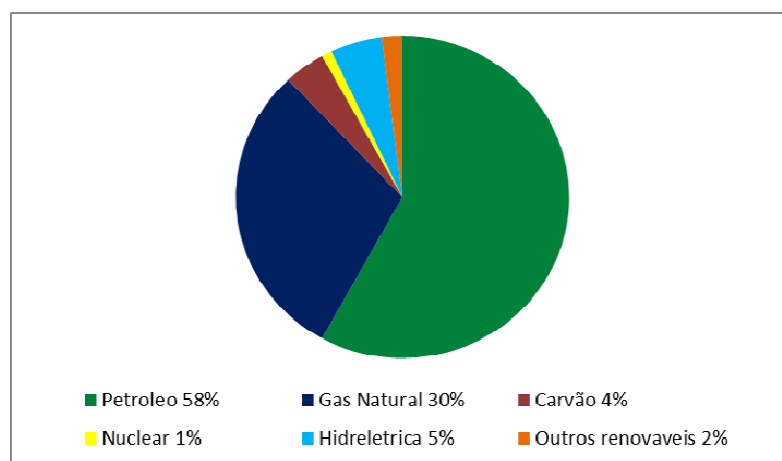
<sup>47</sup> Segundo a PEMEX a mescla mexicana se baseia em três variedades: MAYA (cru pesado com densidade de 22 graus API e 3,3% de enxofre), ISTMO (cru leve com densidade de 33,6 graus API e 1,3% de enxofre) e OLMECA (cru leve com densidade de 39,3 graus API e 0,8% de enxofre).

<sup>48</sup> O campo petrolífero de Cantarell, descoberto em 1976, foi um dos maiores campos no mundo, mas a sua produção diminuiu nos últimos anos. Segundo a EIA, em 2010, Cantarell produziu 558 mil b/d, que representou uma queda de 19% em relação a 2009 e até 74 % em relação ao seu nível de produção do ano 2004 que fora de 2,14 milhões de b/d.

A maior parte da produção de petróleo ocorre no sudeste do país, na Bacia de Campeche, onde se encontram os grandes campos Cantarell e Ku-Maloob-Zaap (KMZ). Segundo PEMEX, nos últimos anos o KMZ dobrou a produção compensando o declínio experimentado por Cantarell. Juntos produziram cerca de 55% do total nacional em 2010. A produção de gás natural no México cresceu nos últimos anos. Esse crescimento foi acompanhado também pelo consumo, fomentado, principalmente, pela sua utilização na geração de energia elétrica<sup>49</sup>. Segundo EIA, as reservas provadas de gás natural mexicano somaram em 2010 um total de 17,3 trilhões de pés cúbicos (TCF). No mesmo ano, o país produziu 2,1 TCF, mas, o seu consumo chegou a 2,2 TCF, o volume deficitário foi importado dos EUA.

Destaca-se que México explora intensamente seu petróleo respondendo por 3,7% da oferta mundial, enquanto que suas reservas representam um 0,8% mundial. Apesar de ser um importante exportador de óleo cru, México importa derivados de petróleo e gás natural, destinados a satisfazer a demanda interna. Segundo a EIA, o seu consumo total de energia em 2008 (Quadro 4), consistiu majoritariamente de petróleo (58%), gás natural (30%), seguido pelo consumo marginal de outros tipos de fontes energéticas como a hidrelétrica<sup>50</sup> e o carvão, entre outros.

**Quadro 4 – Consumo Total de Energia em México – 2008**



Fonte: Energy Information Administration

<sup>49</sup> Em 2008 no México havia 57,2 gigawatts de capacidade instalada de geração de eletricidade. O país gerou 239 mil milhões de kilowatts-hora (kwh) de energia elétrica em 2009 (EIA, 2011).

<sup>50</sup> A energia hidrelétrica responde por quase 25% da capacidade de energia do país. As plantas de vapor queimando óleo combustível e gás natural compõem o restante.



### 2.2.3 – Marco Institucional e Legal da Indústria Petrolífera Mexicana

De acordo com o atual marco regulatório mexicano, o Artigo 27 da Constituição de 1917, estabelece o monopólio de *Petróleos Mexicanos* (PEMEX), como responsável pela exploração, extração, transporte e comercialização de petróleo e gás natural, bem como o refino e distribuição de produtos petrolíferos e petroquímicos, podendo fazê-lo diretamente ou por meio de contratos de serviços. A única exceção a esta regra se refere ao gás natural a partir de várias disposições legais se permite a participação de empresas privadas na produção, transporte e na distribuição.

A Secretaria de Energia (SENER), entidade dependente do poder Executivo Federal, tem a missão de conduzir a política energética do país, dentro do marco constitucional. Nos termos do artigo 5º da Lei que Regulamenta o Artigo 27, cabe à SENER ceder à PEMEX as áreas solicitadas por esta ou que o Poder Executivo Federal considere convenientes para a realização das operações de E&P de petróleo e gás natural. A PEMEX não é dona das reservas de hidrocarbonetos existentes no país, a propriedade é da nação.

Segundo o Artigo 31 da Lei Orgânica da Administração Pública Federal, a Secretaria de Hacienda y Crédito Público (SHyCP), se encarrega de estabelecer e controlar os preços e tarifas dos bens e serviços da administração pública federal, em conjunto com a Secretaria de Economia. A SHyCP aprova os projetos de investimento a serem realizados pela PEMEX, para logo fornecer os fundos necessários para eles através do orçamento federal. Ela também controla e supervisa o setor, em conjunção com outras Secretarias, o legislativo e as distintas unidades da PEMEX.

O regime do setor petrolífero do México pode ser caracterizado como um monopólio estatal, sendo a PEMEX a única empresa autorizada constitucionalmente a atuar ao longo da cadeia produtiva. Porém, a PEMEX pode contratar uma empresa de capital privado (nacional ou estrangeira) para administrar as atividades produtivas, em troca de um pagamento pela prestação de serviço. Entretanto, a propriedade do gás natural nunca é transferida para os operadores, garantindo compatibilidade com a Constituição do país. Nenhuma das grandes petrolíferas globais (Exxon, BP, Shell, Total, ConocoPhillips, Chevron) está atuando no México.

## ***Petróleos Mexicanos – PEMEX***

Fundada em 1938, a PEMEX é uma empresa, 100% propriedade da República do México. Ela é a única companhia petrolífera atuante no setor de E&P de petróleo no país, com suas receitas, custos, investimentos e financiamentos integrados ao orçamento do Governo federal, sujeito a aprovação pelo Congresso em cada ano fiscal. Portanto, qualquer análise dos mecanismos de financiamento de projetos de E&P no México deve ter como objeto de estudo o financiamento da própria estatal.

A PEMEX é um organismo descentralizado que opera de forma integrada, tendo como finalidade a exploração e produção do petróleo e demais atividades estratégicas que constituem a indústria petrolífera nacional. A sua missão é maximizar o valor econômico de longo prazo dos hidrocarbonetos, satisfazendo com qualidade as necessidades dos seus clientes nacionais e internacionais, em harmonia com comunidade e o meio ambiente.

A estatal é a empresa mais importante de México, e uma das maiores empresas petroleiras do mundo com um capital que somou, no ano 2007, o valor corrente de US\$ 104.548 milhões. A estrutura da PEMEX se divide em um Holding e quatro subsidiárias operativas: PEMEX Exploração e Produção (PEP), PEMEX Refinación (PXR), PEMEX Gás y Petroquímica Básica, PEMEX-Petroquímica. Cada uma delas é uma unidade de negócios, responsável pelo seu orçamento, planejamento e pessoal.

A empresa possui uma vasta rede de oleodutos que ligam os centros produtores a refinarias nacionais e a terminais de exportação, que se estendem por mais de 4.700 km concentrados, principalmente, na porção sudeste do país. Opera 9.200 km de gasodutos e 11 centros de processamento de gás natural no país. A estatal opera seis refinarias nacionais, com uma capacidade total de refino de 1,54 milhões de barris diários (mbd). Além disso, possui participação de 50 % na refinaria Deek Park, no Texas.

Internacionalmente, a PEMEX, ocupa uma posição destacada. É uma das maiores empresas mundiais do setor, e a quarta produtora de petróleo cru do mundo com 2,58 mil milhões de barris diários (mmbd). É a 11ª companhia integrada e em reservas de gás a nível mundial. A 13ª em capacidade de refino e a 2ª maior empresa de América Latina, logo atrás da Petrobras.

## 2.3 – O Caso Venezuelano



A Venezuela é um país de América do Sul. A República da Venezuela é uma república presidencialista e federal, dividida em 23 Estados e o Distrito Federal (a capital Caracas). Seu território, que inclui mais de 100 ilhas no Caribe, estende-se por uma área geográfica de 916.445 km<sup>2</sup> e sua população se estima em 26.414.816 habitantes. É governada pela Constituição de 1999 que estabelece um Sistema Político de cinco poderes: Executivo, Legislativo, Judiciário, Cidadão e Eleitoral.

O Poder Executivo é exercido pelo presidente da república, que pode ser reeleito continuamente graças a um referendo e emenda constitucional. O presidente é simultaneamente chefe de Estado, do governo e Comandante das Forças Armadas com poder de nomear o Vice-presidente e os ministros. O Poder Legislativo reside na Assembleia Nacional, parlamento unicameral composto por 167 membros, eleitos para um período de cinco anos, podendo ser eleitos para mais dois mandatos. O Supremo Tribunal de Justiça, órgão máximo do Poder Judiciário, é constituído por 36 membros designados pela AN para um mandato único de doze anos.

Venezuela é um país em desenvolvimento e, apesar de ser um grande produtor de minério de ferro, ouro, diamantes e manganês, sua economia se sustenta principalmente na produção de petróleo. O setor representa 90% das exportações, mais de 50% das receitas governamentais, e 30% do PIB. Embora tenha realizado uma reforma agrária auxiliada pelas rendas petrolíferas, o país ainda não é auto-suficiente em alimentos. Outro elemento marcante é a forte influência exercida pelo governo.

Os principais participantes no cenário político-partidário são o Movimento V Republica (MVR), o Partido Comunista da Venezuela (PCV), o Ação Democrática (AD), o Comitê organizador para Eleições Independentes (COPEI), o Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV). Há outros partidos com menor projeção, Um Novo Tempo (UNT), Primero Justiça (PJ), Pela Democracia Social (PODEMOS) e outros.

### 2.3.1 – A formação política e econômica da Venezuela no Século XX

Durante o Século XX, longos períodos de governos autoritários tem sido a norma na Venezuela, como representado pelas ditaduras de Cipriano Castro (1899-1908) que foi derrubado pelo seu vice-presidente Juan Vicente Gómez cujo governo foi marcado por 27 anos de poder absoluto e uma forte repressão à oposição<sup>51</sup>. Ele morreu em 1935, deixando um país sem partidos políticos, instituições representativas, ou liberdades civis.

Por mais de 400 anos, a Venezuela foi um país essencialmente agrícola. Sua renda era derivada das exportações de café, cacau, ouro, gado, frutas, sisal e peles de animais. O país ampliou para o moderno mundo industrial quando campos de petróleo recém-descobertos começaram a ser explorados comercialmente em 1917. Na década de 1930, o petróleo começou a dominar a economia venezuelana. O país deixou de ser basicamente agrícola para centrar-se na extração e exportação de petróleo<sup>52</sup>.

Apesar do crescimento de consumo causado pela exportação de petróleo, não houve diversificação produtiva, absorção de tecnologia, desenvolvimento industrial, nem ampliação do trabalho assalariado. A partir de 1936 o Estado começa a intervir ativamente na economia nacional a partir de uma nova consciência em que ela seria responsável por organizar e disciplinar a atividade econômica.

Após a queda do governo militar de Isaías Medina Angarita em 1945, apenas dois anos após ser fundado, o partido AD teve a oportunidade de governar, mas perdeu o poder em 1948 por um golpe militar. O partido voltaria a governar após liderar a Junta Patriótica<sup>53</sup> que em 1958 acabou com o governo ditatorial de Marcos Pérez Jimenez e construiu a democracia pactuada venezuelana, através do chamado “*Pacto Punto Fijo*”<sup>54</sup>. O espírito político do pacto foi institucionalizado na Constituição Venezuelana de 1961 e tornou-se, portanto, parte integrante do Estado (KARL, 1988).

---

<sup>51</sup> Gómez ascendeu ao poder através de um golpe de Estado com apoio dos EUA e utilizou as companhias internacionais para manter a estabilidade do regime por quase três décadas (KARL, 1988).

<sup>52</sup> Desde a década de 1920 o petróleo superou ao café e o cacau como principal produto de exportação. Segundo o BCV, a participação do café e cacau nas exportações foi de 58,1% em 1920, a 41,6% em 1925 a 7,1% em 1935, enquanto que a do petróleo foi de 1,7%, a 46,6% e 86,1% respectivamente.

<sup>53</sup> Frente partidária que compreendia a AD, o PCV, o COPEI e URD (União Republicana Democrática).

<sup>54</sup> Estrutura político-partidária vigente, até 1999, que garantiu o regime democrático. Através do pacto todos os partidos políticos signatários se comprometiam a respeitar o resultado do processo eleitoral, e compartilhavam o poder de forma proporcional aos resultados eleitorais obtidos.

Na década de 1950, o país experimentou um vibrante período de expansão industrial, promovido pelo petróleo<sup>55</sup>. Mas, a queda de Pérez Jiménez gerou uma aguda crise política e econômica, e levou o novo governo a anunciar um Plano de Emergência baseado em subsídios salariais e construção de obras públicas. Em 1959, a democracia foi restaurada e na primeira eleição assumiu o poder Rômulo Betancourt do AD, que retomou os princípios nacionalistas da Junta Revolucionária de 1945. Promoveu uma reforma agrária visando incorporar a população rural ao desenvolvimento econômico. Também iniciou um processo de substituição de importações e proteção de produtos específicos, como via adotada para a industrialização do país<sup>56</sup>.

O petróleo financiou o plano de emergência que permitiu a transição para a democracia. Mas, as receitas fiscais mantiveram uma ambígua e onerosa situação que, fomentava o crescimento do setor político e privado, ao tempo que, garantia benefícios às classes média e operária. O Pacto Fijo fornecia o espaço político para a acomodação de interesses divergentes, mas, era a renda proveniente do setor petrolífero que viabilizava a base material da democracia pactuada. KARL (1988, p.323) sugere,

“Ironicamente, as receitas do petróleo que sustentaram esse acordo pela paz social tornaram-se uma importante fonte de pressão pela limitação da reforma. As empresas de petróleo, temerosas da nacionalização e do descontentamento social, ameaçaram transferir suas operações para o Oriente Médio se a turbulência tivesse continuidade – uma poderosa advertência no contexto de preços do petróleo em declínio que se seguiu ao período de expansão final dos anos 50. O constante medo da intervenção do governo dos Estados Unidos, que apoiava as companhias, se somou à atmosfera de restrição”.

Durante a década de 1960, o governo incentivou a fabricação de quase todos os produtos usados no país, a fim de evitar os perigos de uma economia *de-um-produto* e a dependência excessiva do petróleo<sup>57</sup>. Na década de 1970, o governo se moveu em direção ao controle estatal da indústria pesada. As imensas receitas petrolíferas, obtidas após o primeiro choque de petróleo, impulsionaram um ambicioso Plano de Desenvolvimento Nacional centrado em investimentos em infraestrutura e indústrias de base. Durante o governo de Carlos Andrés Pérez (1974-1979) a mineração de ferro e a indústria petrolífera entre outras indústrias foram nacionalizadas.

---

<sup>55</sup> A industrialização era o cimento que poderia unir forças sociais recém-surgidas, as elites em forma de partido; assim ela tornou-se aspecto central da plataforma do partido AD (KARL, 1988).

<sup>56</sup> O caráter protecionista durou até o ano de 1989, quando o presidente Carlos Andrés Pérez instituiu um amplo programa de reestruturação econômica centrado na abertura econômica e o fim de subsídios.

<sup>57</sup> Segundo o Banco Central de Venezuela (BCV) a indústria manufatureira passou de 10,18% (1957) para 16,72% (1979) do PIB, e a indústria extrativa reduziu sua participação de 32,94% para 21,91%.

A crise da dívida do início de 1980, também atingiu à Venezuela. Mas, as favoráveis receitas fiscais do petróleo e o gasto público como política anticíclica ainda forneciam algum fôlego. Visando superar a crise governo de Luis Herrera Campins (1979-84) do COPEI, aplicou políticas ortodoxas de ajuste. O desagrado popular acabou levando à presidência a Jaime Lusinchi (1984-89) do AD, que prosseguiu com políticas neo-liberais moderadas pelo gasto público sustentadas pelas receitas petrolíferas.

A reestruturação do Estado e da economia latino-americana nos anos 1990, na tentativa de se adequar às tendências da economia mundial, transformou a arquitetura institucional venezuelana. Ao longo da década, a intervenção do estado foi mudando e deixando para traz a perspectiva intervencionista do modelo anterior ligada à substituição de importações, o apoio à indústria e a produção estatal de produtos e serviços chaves.

A Venezuela desfrutou de um governo democrático contínuo - desde 1958 - mais do que qualquer outro país na América do Sul. Na década de 1990, no entanto, como o padrão de vida para muitas pessoas da classe média e para os pobres diminuiu e o fosso entre ricos e pobres aumentou, houve agitação nas áreas urbanas e até mesmo, duas tentativas de golpes militares em 1992. O líder de um desses golpes, Hugo Chávez, finalmente foi eleito presidente em 1998. Conforme DUARTE (2005),

“O período entre os anos 1989 e 1993 é de fundamental importância para compreender a profundidade da crise sócio-política venezuelana que se iniciara nos anos 90, e de qual era a margem de manobra que possuíam os principais atores da democracia pactuada e do setor petrolífero venezuelano”.

Em 1989, no meio de um ambiente de esperança popular de rever as políticas do governo anterior, assume novamente a presidência Carlos Andrés Pérez. No início do seu governo, Pérez aceitou um acordo com o Banco Mundial e o FMI e aplicou no seu programa o “Gran Viraje”, certas variações da agenda do Consenso de Washington.

As medidas liberais adotadas não foram bem acolhidas e provocaram um levante popular conhecido como o “*Caracazo*”, o primeiro sinal da instabilidade política venezuelana<sup>58</sup>. Ele deve ser encarado como uma mobilização coletiva que, apesar da sua desarticulação, demonstrou a força da mobilização popular, marca dos movimentos sociais do país até hoje.

---

<sup>58</sup> O “*Caracazo*” foi a manifestação dos setores populares contra as medidas implementadas por Perez. De fato, as instituições democráticas venezuelanas oriundas do Pacto de Punto Fijo nunca mais se refariam dos efeitos desestabilizadores do *Caracazo* (VILLA, 2005, p.156).

No ano 1992, o Movimento Bolivariano Revolucionário 200 (MBR 200)<sup>59</sup>, dirigido por Hugo Chávez, organizou um levante militar contra o governo que, apesar da derrota, se transformou em referência para os setores populares. O país também enfrentou uma grave instabilidade política, quando um *impeachment*<sup>60</sup> sob a acusação de peculato e desvio de fundos públicos marcou o fim do governo de Pérez em 1993. Segundo BARROS (2006, p.215) “o processo eleitoral de 1993 explicitou a decadência do Punto Fijo ao repercutir a crise econômica, o *Caracazo* e as duas tentativas de golpe no ano 1992, fortemente, na já conturbada conjuntura econômica”.

Em suma, a crise dos anos 1980, potencializada pela tendência negativa dos preços do petróleo, os efeitos dos projetos neoliberais e as diferenças ideológicas entre a AD e o COPEI<sup>61</sup>, impediram a consolidação de uma estrutura institucional capaz de superar a crise socioeconômica e a falta de legitimidade do Estado e do sistema político. Segundo LANDER (2004) a deterioração econômica, a partir de 1994 junto à crescente desigualdade na distribuição da riqueza e as amplas disputas políticas, afetou a sociedade e a economia venezuelana e fortaleceu a opção eleitoral de Hugo Chávez.

Ao assumir a presidência em fevereiro de 1999, Chávez encontra o país em situação econômica de crise, com relativa tendência recessiva e uma cotação internacional do petróleo muito baixa. No mesmo ano, logrou via referendo popular, a aprovação da nova Constituição da República Bolivariana de Venezuelana (CRBV)<sup>62</sup>.

A constituição estabeleceu a Assembleia Nacional<sup>63</sup>, que aprovou em 2001 um conjunto de 49 Leis Habilitantes<sup>64</sup> que, aumentaram a concentração do poder na figura do presidente possibilitando, inclusive, legislar a respeito de qualquer matéria. Segundo VILLA (2005), já nas eleições, a proposta de Chávez era alterar as instituições de dentro para fora através de uma nova constituição, uma vez que a estrutura política vigente estava ligada à constituição de 1961, criada pelo Pacto Punto Fijo.

---

<sup>59</sup> Logo se transformou em partido político mudando seu nome para Movimento Quinta República (MVR) para poder concorrer à presidência da república nas eleições nacionais.

<sup>60</sup> Termo em inglês que denomina o processo de cassação de mandato dos chefes do Executivo pelo Congresso Nacional, as Assembleias Estaduais e Câmaras Municipais para países presidencialistas.

<sup>61</sup> Segundo KARL (1988) na Venezuela, o “espírito de Punto Fijo” que permeou as três primeiras administrações esteve ausente dos governos de Carlos A. Pérez e de Luis Herrera Campins.

<sup>62</sup> Gaceta Oficial N° 36.860 de 30/12/1999.

<sup>63</sup> Além dos três poderes tradicionais (Executivo, Legislativo e Judiciário) foram instituídos o Poder Cidadão e o Eleitoral. Também, alterou o nome da Venezuela para República Bolivariana de Venezuela, concedeu o voto aos militares e transformou o Poder Legislativo em unicameral (VILLA, 2005).

<sup>64</sup> As leis incluíam leis de terras, do sistema financeiro, do imposto de renda, das cooperativas, de hidrocarbonetos, entre outras, que buscavam modificar a estrutura dos principais setores da economia.

Desde o começo a política chavista foi caracterizada pelo nacionalismo, o alto grau de intervencionismo estatal (fiscal, monetário e cambial) e o destaque às políticas sociais (sobretudo infraestrutura e programas sociais). Em 2000 e 2001 as políticas econômicas do seu governo foram marcadas por uma política fiscal e monetária expansionista e pela intenção de recuperar os preços internacionais do petróleo.

Chávez e seus partidários passaram a controlar além do parlamento unicameral, as forças armadas, a Suprema Corte, o Conselho Nacional Eleitoral, a maior parte dos governos estaduais, das Assembleias Legislativas e das Câmaras Municipais (FLEISCHER, 2008, p.162). Essa situação colocou o governo contra os setores oligárquicos associados aos diferentes interesses sobre o petróleo, que até então atuavam de maneira reservada.

O enfrentamento levou a várias paradas cívicas nacionais – entre dezembro de 2002 e fevereiro de 2003 – caracterizadas pela paralisação da indústria petrolífera que gerou uma crise produtiva do setor e até um falido Golpe de Estado. No primeiro semestre de 2003, o PIB caiu de 25% para 15%. Foram seis semestres consecutivos de retração da atividade econômica, da renda per capita e das reservas internacionais. Esses fatos foram acompanhados pela elevação do desemprego que alcançou 20,7%, da inflação (27,1%) e das taxas de juros que atingiu 22% (SEVERO, 2006).

Chávez saiu fortalecido da crise e restabeleceu sua política de desenvolvimento econômico no fim de 2003. O governo de Chávez se apresenta como um novo modelo no desenvolvimento econômico venezuelano. Segundo CANO (2000, p.501), Chávez seria realmente um semeador do petróleo<sup>65</sup> na medida em que busca, internamente, utilizar a renda petrolífera para engendrar uma maior diversificação da estrutura produtiva tornando o país menos dependente do petróleo.

Externamente o potencial petroleiro permite que ele exerça liderança na América Latina em direção a um projeto não alinhado com os EUA. Possibilitando ao seu governo, ações de política externa regional e mundial objetivando não só resultados econômicos, políticos e sociais. Esse potencial permite projetar o seu poder para formar alianças cooperativas não-alinhadas em prol de um sistema mundial multipolar, promovendo até oportunidades de desenvolvimento em regiões mais pobres.

---

<sup>65</sup> "*Sembrar el Petróleo*" frase publicada como o título de um ensaio escrito em 1936 para o jornal "*Ahora*" de Caracas. A mesma frase foi utilizada por vários outros governantes venezuelanos e aponta para a ampliação do desenvolvimento econômico de Venezuela através do petróleo.



### 2.3.2 – Potencial Energético de Venezuela

No começo do século XX, o petróleo se consolidou como o principal produto venezuelano de exportação. Esta atividade continua a dominar a economia do país, sendo responsável por cerca de um terço do PIB, cerca de 80% das receitas de exportação e mais da metade do financiamento da administração pública. Atualmente, a Venezuela é um dos grandes produtores mundiais de Petróleo, sendo o terceiro colocado em quantidade produzida nas Américas, ficando atrás dos EUA e do México.

Desde 2008, a Venezuela é o país com a maior concentração de reservas provadas de petróleo – incluído o cru pesado e ultrapesado – fora do Oriente Médio, representando 15,3% (211,2 mmb) do nível mundial em 2010<sup>66</sup>. No mesmo ano, as reservas provadas de gás natural venezuelano representaram o 2,9 % (192,7 TCF) do total mundial ocupando o segundo lugar no hemisfério ocidental depois dos EUA (272,5 TCF). Entretanto, 90% do gás natural venezuelano é associado aos campos de petróleo, e cerca de 70% do volume extraído é reinjetado de novo nos poços para aumentar a pressão e, conseqüentemente, extrair o petróleo (EIA, 2008).

Esse potencial energético posiciona a Venezuela como uma potencia e lhe outorga um papel de destaque entre os países produtores de petróleo, especialmente como membro fundador da OPEP. No entanto, o petróleo venezuelano possui uma característica negativa que impõe custos adicionais para a extração e refino. Perto de três quartos das reservas são constituídos por crus pesados ou extrapesados – gravidade menor a 22° API e contém grandes quantidades de enxofre, vanádio e níquel<sup>67</sup>.

As reservas venezuelanas de petróleo convencional estão concentradas nas bacias sedimentares do Maracaibo e Orinoco. Os principais campos produtores estão localizados no oeste na região Lago de Maracaibo. Enquanto que, as grandes reservas de petróleo cru pesado e ultrapesado se concentram na Faixa do Orinoco situado no centro do território nacional.

Segundo a EIA, a média dos recursos recuperáveis de petróleo estimados do Orinoco seriam de 513 milhões de barris de petróleo cru. A PDVSA iniciou, o Projeto Magna Reserva (PMR) em 2005, que dividiu a região em 27 blocos para começar a quantificar as reservas. Conforme a PDVSA, o país está tentando quantificar e certificar

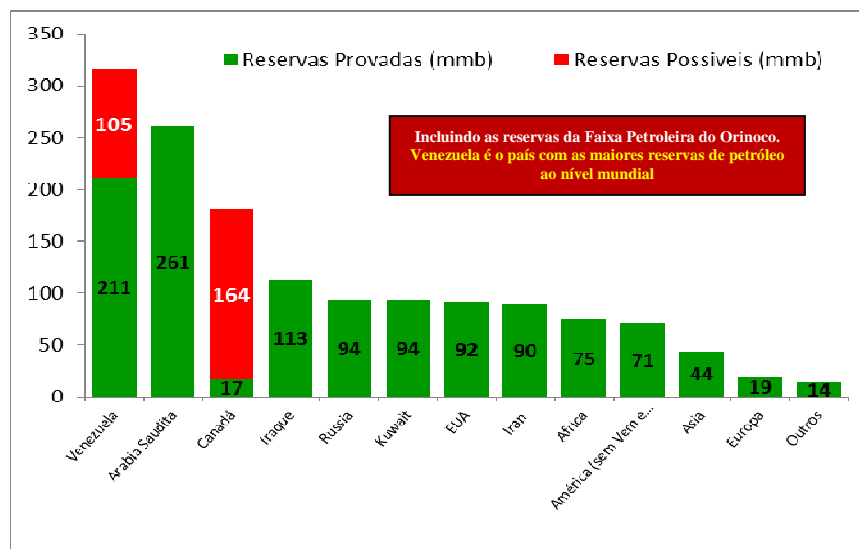
---

<sup>66</sup> BP, Statistical Review of World energy Full Report, 2011.

<sup>67</sup> As principais variedades de petróleo são o Furrial (28° API), a Leona (24° API) e Boscan (10,5° API).

– como no caso das areias betuminosas de Alberta no Canadá – os hidrocarbonetos da Faixa do Orinoco. Como mostra a figura 4, com eles somaria 105 mmb a suas reservas, passando a deter a maior reserva mundial de petróleo.

**Figura 4 – Distribuição Mundial das Reservas Provadas de Petróleo**



Fonte: PDVSA, Informe de Gestão Anual, 2009.

De acordo com o Governo, quando o Presidente Hugo Chávez assumiu o poder, em 1999, a reserva petrolífera do país era de 75 bilhões de barris. Nos cinco anos entre 2006 e 2010, os estoques petrolíferos da Venezuela triplicaram, enquanto as sauditas permaneceram os mesmos. A Venezuela, que controlava 7% deles, passou a deter 20% agora. No período, as reservas internacionais subiram 20%.

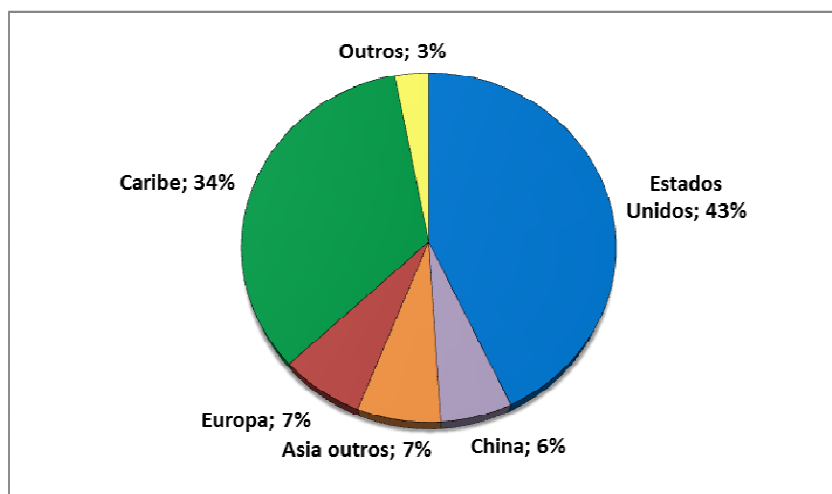
No mês de janeiro de 2011, o Governo da Venezuela afirmou ter ampliado suas reservas petrolíferas para 297 bilhões de barris, quantia que se comprovada pode transformar o país na maior reserva de petróleo do mundo superando a Arábia Saudita. No entanto, os números ainda necessitam da certificação da OPEP<sup>68</sup>. Do total de 297 bilhões de barris, 220 bilhões estão na faixa do Orinoco, cuja reserva estimada pode superar os 319 bilhões de barris e é considerada a maior jazida petrolífera do mundo.

<sup>68</sup> Enquanto este trabalho de pesquisa se encontrava na fase final de elaboração a Venezuela tornou-se oficialmente a maior nação petrolífera, com 20% das reservas mundiais, segundo boletim da OPEP, divulgado no dia 18/07/2011. O estoque venezuelano de petróleo cresceu e atingiu 296,5 bilhões de barris. Arábia Saudita ficou estagnada em 264,5 bilhões. As reservas mundiais conhecidas somam 1.467 trilhões de barris (OPEP – *Annual Statistical Bulletin*, 2010/2011). Disponível em: <http://www.opec.org>

A vantagem saudita é a de que seu petróleo é predominantemente leve, convencional e de fácil bombeamento, enquanto os depósitos de Orinoco são pesados e precisam ser melhorados ou misturados com uma qualidade do recurso mais leve para criar uma mistura exportável.

O país é um importante produtor de petróleo cru. Segundo a EIA, produziu 2,36 milhões de bpd do produto em 2010<sup>69</sup> gerando excedentes exportáveis principalmente aos EUA e o Caribe. Nos últimos anos, o governo tentou diversificar o destino das exportações. O mercado Chinês em 2005 importava 39.000 bpd, enquanto que em 2010 importou 129.900 bpd (6% das exportações venezuelanas) como mostra o quadro 5.

**Quadro 5 – Exportação Venezuelana de Petróleo segundo destino – 2010**

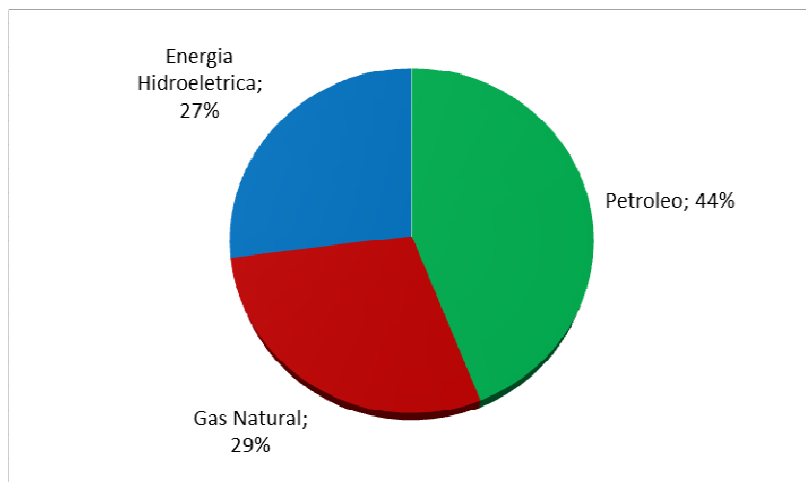


*Fonte: Energy Information Administration*

Segundo a BP o consumo venezuelano de petróleo atingiu, em 2010, o patamar de 765 mil barris diários (o mais alto em termos históricos) ocupando o terceiro lugar - depois de Brasil (2604 mil barris) e México (1994 mil barris) e, representando o 0,9% do consumo mundial. Porém, Venezuela depende de outros tipos de energia para satisfazer as suas necessidades energéticas. Como mostra o quadro 6, em 2008, o consumo total de energia venezuelana estava distribuído principalmente pelo petróleo (44%), Gás Natural (29%) e Energia Hidrelétrica (27%).

<sup>69</sup> As estimativas da produção venezuelana variam entre as distintas fontes, devido à metodologia de medição. Segundo a BP a produção foi de 2,47 milhões bpd. Cifras da OPEP, no entanto, indicam que o país extrai diariamente 2,3 milhões de barris diários, quinto maior exportador de petróleo do mundo.

## Quadro 6 – Consumo Total de Energia em Venezuela – 2008



Fonte: Energy Information Administration

Quanto ao gás natural, a produção depende da produção de petróleo e limita-se a 30% do volume efetivamente extraído. Portanto, a produção para o consumo se restringe, sendo ela totalmente destinada ao consumo doméstico, já que ainda não há qualquer infra-estrutura de escoamento para mercados vizinhos via gasodutos ou terminais para exportação. Em 2009, o país produziu 651 milhões de pés cúbicos de gás natural seco, enquanto consumiu 714 milhões de pés cúbicos (EIA, 2011).

No ano 2008, a capacidade instalada de geração elétrica foi de 23,1 Gw. A escassez de chuvas nos dois anos seguintes obrigou a declarar emergência elétrica e aplicar políticas de redução do consumo elétrico. No primeiro semestre de 2010, a Venezuela enfrentou a perspectiva de longos apagões em todo o país quando a sua principal fonte de energia hidrelétrica – a Central Hidrelétrica Manuel Piar “Tocoma” que fornece mais de 35% da eletricidade do país - quase foi encerrada.

### 2.3.3 – Marco Institucional e Legal da Indústria Petrolífera venezuelana

Os aspectos normativos do *upstream* venezuelano se demarcam na Constituição da República Bolivariana de Venezuela de 1999. O Artigo 302, expressa que ao Estado reserva-se, mediante lei orgânica respectiva, a atividade petrolífera e outras indústrias, serviços e bens de interesse público e de carácter estratégico. Enquanto que o Artigo

303 estabelece que, por motivos de soberania econômica, política e nacional o Estado conservara a totalidade das ações de Petróleos de Venezuela SA (PDVSA).

Nos últimos anos, importantes mudanças na legislação petrolífera plasmadas, sobretudo, na Lei Orgânica de Hidrocarbonetos de 2001 e sua reforma parcial de 2006 entre outros decretos e leis habilitantes, derrogaram e substituíram todas as disposições legais anteriores. Elas conjuntamente com a Constituição determinam a exclusividade do Ministério do Poder Popular para a Energia e Petróleo (MENPET) na elaboração, aplicação e supervisão das diretrizes da indústria, e da PDVSA nas atividades operativas a serem realizadas no setor.

As reservas de hidrocarbonetos existentes no território nacional são de propriedade da nação, sendo inalienáveis e imprescritíveis. Atualmente, o regime de E&P venezuelano pode ser caracterizado por um sistema de Joint-Ventures denominados Empresas Mistas, marcados pela participação conjunta da estatal PDVSA, que detém a maioria em todos os projetos realizados no país, e companhias multinacionais de petróleo.

Todas as operações de petróleo na Venezuela estão sob o controle da PDVSA, diretamente realizadas pela empresa estatal, ou através do seu controle acionário nas Empresas Mistas. Apenas elas estão autorizadas trabalhar em atividades de E&P no país. A estatal controla a produção do país (com cerca de 60% a 70% do total de hidrocarbonetos), fortalecida pelo regime prevalecente. A participação privada no setor de petróleo e gás natural é limitada.

É importante ressaltar que a Venezuela, como membro fundador da OPEP, está sujeita as diretrizes de produção (cota de produção) definida pela organização. As principais empresas estrangeiras com participação atual no setor são Chevron, BP, StatoilHydro, Petrobras, Repsol YPF, entre outras. Exxon, ConocoPhillips e ENI, deixaram o país no processo de imposição da Lei do ano 2001.

### ***Petróleos de Venezuela SA – PDVSA***

A PDVSA é uma empresa, 100% propriedade da República de Venezuela, dedicada à exploração, produção, refino, comercialização e transporte de petróleo nos mercados interno e externo, além do desenvolvimento da indústria petroquímica e

carvoeira. Fundada em 1976, ela possui o monopólio dos hidrocarbonetos do país, e participa de associações produtivas através de várias modalidades contratuais.

A estatal tem como missão ser o motor fundamental do desenvolvimento econômico e social do país. Entre os seus objetivos mais importantes destacam o resgate do uso soberano dos recursos naturais, a promoção do desenvolvimento endógeno e a melhora da qualidade de vida do povo venezuelano, proprietário da riqueza do subsolo nacional. Ela atua de acordo com os objetivos traçados nos Planos de Desenvolvimento Nacional e em concordância com as políticas, diretrizes, planos e estratégias para o setor de hidrocarbonetos, ditadas pelo Poder Executivo e MENPET.

A empresa se completa das subsidiárias PDV Holding Inc., PDV Europa B.V., PDVSA Finance. Além das filiais operativas CVP, PALMAVEN, DELTAVEN, PDVSA GAS, PDC MARINA, INTEVEP. Opera um extenso sistema nacional de dutos para petróleo cru, e possui uma capacidade de refino de 1.303 milhões de barris por dia (bpd) distribuída em refinarias nacionais (Paraguaná, Puerto de la Cruz e El Palito) que possuem uma capacidade de 1.282 milhões bpd.

Na Europa, controla 33.258 bpd dessa capacidade, através de duas joint-ventures (Ruhr oil na Alemanha e Nynäs Petroleum na Suécia). Nos EUA, a CITGO, empresa subsidiária, controla 849.900 bpd da capacidade através de três refinarias (Lake Charles; Corpus Christi, Lemont). Também tem participação em duas refinarias no Caribe, com capacidade de 641.540 bpd.

Nos círculos petrolíferos internacionais a empresa ocupa posição de destaque na produção e refino de petróleo. Ela é quarta entre as maiores empresas petrolíferas no mundo e a terceira maior empresa de América Latina, depois da Petrobras e a Pemex, em termos de capitalização. É terceira em produção de petróleo, quarta em capacidade de refino, sexta em reservas provadas de gás natural e oitava em vendas<sup>70</sup> e atualmente a primeira em reservas provadas de petróleo ao nível mundial.

---

<sup>70</sup> Petroleum Intelligence Weekly (PIW), 06/12/2010.

### **3 – INDÚSTRIA PETROLÍFERA NACIONAL: As origens e o desenvolvimento da indústria petrolífera de México e da Venezuela.**

#### **3.1 – A Indústria Petrolífera Mexicana e a Importância da História**

Em 1901, o presidente Diaz promulgou a Lei do Petróleo, aprovada no Congresso da União, com ela se pretendia impulsionar a atividade petrolífera, fornecendo amplos incentivos aos investidores estrangeiros<sup>71</sup>. Naquela época, a importância do petróleo para a economia nacional ainda era mínima, razão pela qual o seu desenvolvimento esteve sujeito ao interesse das companhias internacionais que tinham direitos exclusivos sobre os hidrocarbonetos mexicanos (HUIZAR, 2006).

Com o impulso nacionalista da revolução, o petróleo tornou-se centro das atenções, despontando como uma importante fonte para obter recursos fiscais – à época, o petróleo já ocupava um papel importante na economia do país e no mercado internacional. A Constituição de 1917<sup>72</sup> configurou o monopólio do Estado na exploração, refino, transporte, distribuição e comercialização do petróleo cru e os seus derivados<sup>73</sup>. Mas, o Estado ainda não tinha a força suficiente para fazer cumprir o Artigo 27 da nova constituição que estabelecia que,

“Corresponde à Nação o domínio direto de todos os recursos naturais (...) as jazidas minerais ou orgânicos (...); os combustíveis minerais sólidos; o petróleo e todos os carbonetos de hidrogênio sólido, líquidos e gasosos (...) o domínio da Nação é inalienável e imprescritível e a exploração, o uso ou aproveitamento dos recursos de que se trate, pelos particulares ou pelas sociedades constituídas conforme as leis mexicanas, não poderá se realizar senão mediante concessões, outorgadas pelo Executivo Federal....”

As disposições da constituição não puderam ser aplicadas pelo Estado quando a Corte Suprema de México, em 1921, se pronunciou dizendo que elas não eram retroativas, fazendo que as empresas mantivessem os direitos sobre os recursos petrolíferos (Del Villar *apud* HUIZAR, 2006). Porém, a importância do setor e as

---

<sup>71</sup> A história da indústria petrolífera do México inicia-se em 1900, quando a empresa “Mexican Petroleum of California” começa a perfurar em um campo denominado de “El Ebano” e, em 1901, descobre petróleo num poço batizado com o nome de “Doheny 1”. As primeiras concessões tinham sido entregues a Edward L. Doheny e Weetman D. Pearson.

<sup>72</sup> Diário Oficial, 5/02/1917. Disponível em: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

<sup>73</sup> Embora a Constituição de 1917 tenha sofrido numerosas modificações, esta disposição constitucional não tem sido modificada e ainda continua sendo o marco legal base do setor petrolífero mexicano. No entanto, houve importantes alterações no que diz respeito ao gás natural, pois agora se permite a participação de empresas privadas no transporte e distribuição e, mais recentemente, na sua exploração.

disposições do artigo geraram amplos debates políticos e sociais, que facilitaram o caminho para a nacionalização do setor.

A segunda década do século XX foi uma época de intensa atividade petrolífera, que teve uma trajetória ascendente até chegar a uma produção de cru de mais de 193 milhões de barris, que colocou ao México como segundo produtor mundial devido à descoberta de jazidas terrestres do que se chamou a “Faixa do Ouro”, no norte do Estado de Veracruz, e que se estendia até o Estado de Tamaulipas. No início dos anos 1920, a produção mexicana de petróleo representava a quarta parte do total mundial e as suas exportações de petróleo representavam mais de 50% do valor das exportações totais do país (DE LA VEGA, 1999).

### **3.1.1 – PEMEX: Um emblema da emancipação e de soberania nacional**

Desde o porfiriato, as companhias internacionais adquiriram verdadeiros direitos de propriedade sobre os recursos e operavam com muita autonomia, ao ponto de ser uma espécie de Estado dentro do Estado (KRAUZE, 444 *apud* HUIZAR). Enquanto os salários reais dos obreiros mexicanos, que realizavam suas atividades em condições precárias, eram inferiores aos pagos dos trabalhadores ferroviários nacionais. Nesse meio tempo, os sindicatos estavam praticamente sem-vida.

A partir da criação, em 1935, do Sindicato de Trabalhadores Petroleiros da Republica Mexicana (STPRM)<sup>74</sup>, os obreiros começaram a exigir o contrato coletivo único e aumentos salariais às companhias. Depois de meses de negociação, iniciou-se a greve nacional em maio de 1937 e as perdas produzidas pela escassez de combustível foram elevadas. Decidindo o sindicato, então, iniciar um processo judiciário contra as companhias ante a Junta Federal de Conciliação e Arbitragem (JFCA).

A JFCA decidiu a favor dos obreiros, estabelecendo que as empresas tivessem que pagar 26 milhões de pesos aos trabalhadores (HUIZAR, 2006), mas as companhias interpuseram um recurso na Suprema Corte de Justiça da Nação (SCJN), que confirmou o ditame da JFCA. Em representação das empresas concessionárias, a Huasteca Petroleum Co. e a Águila (subsidiária da Shell Petroleum) negaram-se a aceitar a sentença. Ponderando as consequências que acarretariam à estabilidade política do

---

<sup>74</sup> Os antecedentes do sindicato como organização de trabalhadores se remontam ao ano 1915.



governo e à figura da soberania nacional, o presidente Cárdenas deu a conhecer no dia 18 de março de 1938 o decreto expropriatório da indústria petrolífera<sup>75</sup>.

A expropriação petrolífera foi o resultado natural do conflito armado que vigorou no país até finais da década de 1920 e do processo de transformação política e social vivida após a revolução, concebido já na Constituição de 1917, na *Lei Nacionalização de Bens* de 1935 e na *Lei de Expropriações* de 1936. Em apoio à nacionalização, 250 mil manifestantes marcharam à capital, para expressar adesão à liberdade econômica de México e à defesa da dignidade nacional, reafirmando o compromisso de resguardá-las para as gerações futuras (DE LA VEGA, 1999).

Esse marco legal e institucional confirmou a emancipação da indústria petrolífera nacional do capital internacional e o monopólio do Estado através da empresa estatal *Petróleos Mexicanos* (PEMEX)<sup>76</sup>, para explorar e administrar os hidrocarbonetos da nação. Após 1938, a política setorial orientou-se ao mercado interno e marginalmente ao externo, devido ao fechamento do mercado internacional ao petróleo mexicano, assim que o país fechou as portas ao investimento estrangeiro.

O México construiu progressivamente a sua indústria petrolífera, identificada com a PEMEX como símbolo de soberania nacional e centro do desenvolvimento econômico. A estatal passou a satisfazer a crescente demanda interna, se convertendo no motor econômico do país, ao sustentar as finanças públicas ao mesmo tempo em que fornecia e integrava o mercado interno de energia. De 1938 a 1976, a PEMEX centrou-se em fornecer petróleo subvencionado para o mercado interno, com a finalidade de industrializar o país (Shields *et al apud* HUIZAR).

### **3.1.2 – Do Mercado Interno ao Mercado Internacional**

Em vésperas da nacionalização, parte crescente do petróleo produzido já era destinada ao mercado interno. Em 1937, a produção de petróleo cru era de 47 milhões de barris e as exportações de petróleo cru e produtos derivados eram de 25 milhões de barris, representando cerca do 53,2% da produção total, enquanto o restante da

---

<sup>75</sup> O primeiro Contrato Coletivo de Trabalho entre o STPRM e a PEMEX foi firmado em 1942, a partir de então, foi consolidando-se a força política do sindicato na administração da empresa estatal.

<sup>76</sup> Em 1934 criou-se a empresa *Petróleos de México, AC*, como encarregada de fomentar o investimento nacional na indústria petrolífera. A PEMEX foi criada por Decreto Presidencial em 7 de junho de 1938 durante o processo de nacionalização da indústria petrolífera.

produção destinava-se ao consumo interno. Até 1965, o país exportava petróleo em quantidades pouco significativas. No período entre 1936 a 1967, a crença da elite governante era que o petróleo do México era para o México (HUIZAR, 2006).

Desde os anos 1940, a expansão do consumo energético foi acompanhada por mudanças estruturais na demanda interna, impelidas pela industrialização e ampliação dos transportes e estradas. Entre 1945 e 1954, o consumo petrolífero cresceu em média 7,1% ao ano, e 6,7% entre 1955 e 1960<sup>77</sup>. Nesse período, a economia mexicana experimentou altas taxas de crescimento, mas teve o seu ponto de inflexão no final dos anos 1960, época na qual a sua indústria petrolífera atravessava uma situação crítica.

A balança petrolífera mexicana passava a ser deficitária pela primeira vez em 1970, quando a relação entre reservas e produção se reduzia a 15 anos, entre 1969 e 1975. Entre 1959 e 1969 a estatal fez poucas descobertas devido à priorização da produção em detrimento da exploração. Ao se iniciar a crise energética em 1973, o México já se havia convertido em um importador de petróleo cru e derivados, devido ao fato de que a PEMEX não podia abastecer mais que 85% da demanda interna.

O boom petrolífero dos anos 1970 abalou a tese que a atividade exportadora tinha que ser marginal e tornou essa opção atrativa, para captar divisas necessárias à expansão da indústria. Em 1975, cerca de 60% da capacidade instalada de energia elétrica correspondia a centrais térmicas e os hidrocarbonetos representavam mais de 80% da produção nacional de energia (DE LA VEGA, 1999). Contudo, a política setorial somente mudou radicalmente após importantes descobertas em Chiapas (1973), Tabasco (1975) e Campeche (1976)<sup>78</sup>.

Desde 1977, decidiu-se aumentar aceleradamente os níveis de reservas, produção e exportações<sup>79</sup>. Entre 1973 e 1980, as reservas provadas de petróleo aumentaram de 5.432 milhões de barris a 60.126 milhões, situando o país no quarto lugar mundial (DE LA VEGA, 1999), e a produção cresceu de 191.000 b/d em 1973 a 2.746.000 b/d em 1982 (Philip, 39 *apud* HUIZAR, 2006). Enquanto, as exportações

---

<sup>77</sup> BANXICO.

<sup>78</sup> Em 1971, o pescador Rudecindo Cantarell informou que óleo brotava do mar. Oito anos depois o poço Chac marcava o início da produção de uma das maiores jazidas marinhas do mundo: Cantarell.

<sup>79</sup> No ano 1979, a perfuração do poço Maalob1 confirma a descoberta da segunda jazida mais importante do país, depois de Cantarell. O ativo Ku-Maalob-Zaap, vigésimo terceiro no nível mundial, em termos de reservas, que equivalem a quatro mil 786 milhões de barris de cru.

passaram de 5.804 mil barris em 1974, a 302.956 mil em 1980<sup>80</sup>, retornando o México ao mercado internacional como um exportador importante, após quase 40 anos.

### **3.2 – A Crise dos anos 80 e a lógica de mercado dos anos 1990**

O auge petroleiro, do final dos anos 1970, pareceu uma grande oportunidade econômica para o país. Entre 1974 e 1981, a participação do petróleo no PIB passou de 3,2% a 6,4%, enquanto a participação manufatureira e agrícola passava de 23,1% a 22,9% e de 10,1% a 8,7%, respectivamente. A participação do petróleo no PIB continuou a sua tendência crescente e alcançou um patamar de 10,0% em 1982<sup>81</sup>.

No entanto, a economia mexicana apresentava problemas de fundo que foram postergados pelas políticas expansionistas do governo – baseadas nas receitas petroleiras e no massivo endividamento externo. De um lado, desde finais dos anos 1960 o modelo de substituição de importações já exibia limites relacionados a aspectos estruturais. De outro, no setor petróleo, os problemas eram resultado do tipo particular de gestão (transferências através de subsídios e preços baixos) e do tipo de inserção do setor na economia nacional desde 1938.

Desde o auge petroleiro dos anos 1970, a petroleira estatal não pôde realizar uma reorganização interna. As razões encontravam-se na urgência de aumentar a produção, diante do auspicioso mercado internacional, e das favoráveis estimativas das reservas, enquanto os altos preços internacionais garantiam a estabilidade de emprego, transformando os trabalhadores em partícipes da riqueza petrolífera (LOYOLA, 1992).

No auge petroleiro, a estatal limitou-se a maximizar a renda petrolífera e importar tecnologia, intensamente, através do endividamento externo, enquanto os preços internos se mantinham abaixo do nível mundial para estimular o consumo e o investimento. O preço de exportação da cesta mexicana se situava em torno de US\$ 35 por barril, mas, o preço de venda no mercado interno de produtos se achava entre 7 e 9 dólares (DE LA VEGA, 1999).

A queda dos preços de início dos anos 1980 ecoou fortemente nas finanças do Estado e levou à economia mexicana a um espiral descendente que precipitou a moratória de 1982. Entre 1970 e 1982, o Estado mexicano, e junto com ele a PEMEX,

---

<sup>80</sup> Sistema de Informação Energética, SENER.

<sup>81</sup> INEGI – Instituto Nacional de Estatística e Geografia de México.

chegou a níveis cada vez maiores de endividamento, e a estatal representava a maior parte da dívida externa. Para ilustrar esta evolução pode-se mencionar que a dívida pública passou de 40,5% do PIB em 1973, para 56,6% em 1981<sup>82</sup>.

Nos anos seguintes o México enfrentou dificuldades para financiar-se em mercados internacionais, e conseqüentemente, a PEMEX também se viu forçada a praticamente a se retirar desses mercados, contaminada pelo risco governamental. O endividamento do Estado e da estatal é quase inseparável, dada à natureza 100% pública da empresa. A renda petroléira e a contribuição fiscal da PEMEX passaram a ser então indispensáveis para financiar o gasto público: a carga fiscal sobre a estatal que era de 3% em 1971 passou a 5,2% em 1975 e logo a 46% em 1986<sup>83</sup>.

O Governo De la Madrid reformulou a política setorial conforme aos programas de reorganização econômica e administrativa, e promulgou uma nova *Lei Federal de Entidades Paraestatais*<sup>84</sup>, estabelecendo novas figuras jurídicas sob as quais iriam se organizar os distintos setores e as distintas entidades estatais, entre elas a PEMEX. Mas as tentativas do governo de reorganizar o setor e a petroléira estatal mostraram-se inúteis, tanto pelo forte papel da liderança sindical no setor como pela adesão do país ao GATT que limitou a expansão das exportações de grande parte dos setores da economia.

Ao assumir o poder Salinas de Gortari em 1988, enfrenta o imperativo de definir uma nova política setorial em harmonia com a abertura econômica. Inicia, então, a tarefa de enfraquecer a liderança do sindicato petroléiro e modificar o contrato coletivo que constituía um entrave à modernização da PEMEX<sup>85</sup>. Essa política foi vinculada, também, ao processo de liberalização e integração econômica aos mercados regionais.

Na tentativa de inaugurar um novo estilo de gestão empresarial, a administração da PEMEX alentou a internacionalização das atividades, visando comercializar produtos petroléiros no mercado internacional. Para maximizar o valor das exportações petroléiras e garantir o fornecimento de produtos petroléiros ao país, criou-se, em 1989, a Pemex Comercio Internacional SA (PMI)<sup>86</sup>.

---

<sup>82</sup> BANXICO

<sup>83</sup> Sistema Nacional de Informação de Hidrocarbonetos, SENER.

<sup>84</sup> Diário Oficial da Federação de 14/05/1986. Última reforma publicada no DOF 28/11/2008.

<sup>85</sup> Os velhos procedimentos, a antiga organização do trabalho, a cultura sindical bem como a estrutura político-sindical configurada durante 50 anos no setor, começaram um processo de fragmentação.

<sup>86</sup> A empresa foi constituída como uma sociedade anônima de capital variável com 85% do capital social controlado pela PEMEX, 7,5% pelo Banco de Comercio Exterior (Bancomext) e 7,5% pela Nacional Financeira (NAFIN). Diferentemente da PEMEX a PMI não incluiu nenhuma organização sindical.

Em 1992, a *Lei Orgânica de Petróleos Mexicanos e Organismos Subsidiários*<sup>87</sup>, modificou a estrutura da estatal, introduzindo critérios do setor privado e uma gestão de negócios enquanto ratificava o monopólio do Estado. A estatal foi dividida num Holding e quatro subsidiárias, estrutura básica empregada até hoje. A política visava focalizar a empresa no *core business* (exploração e produção de petróleo) em detrimento das atividades de transformação e de serviços ligados ao gás natural (ROUSSEAU, 2008).

Paralelamente, se construiu um novo entorno institucional, para delimitar o funcionamento do mercado e a desincorporação de entidades do setor de energia para privilegiar a competência<sup>88</sup>. Criaram-se, também, instituições e regulamentos genéricos como a Comissão Federal da Competência (CFC) e a Lei Federal de Competência Economia (LFCE), para o setor industrial; e outros específicos ao setor como a Comissão Reguladora de Energia (CRE)<sup>89</sup>, criada para adequar a indústria do gás natural e da geração elétrica ao mercado e à participação privada.

Na tentativa de aumentar a produção de gás natural não associado, a PEMEX introduziu o conceito de contratos de serviço em 1995. Neste regime a estatal pode contratar uma empresa de capital privado (nacional ou estrangeira) para conduzir atividades produtivas em áreas com reservas provadas, em troca de pagamento pela prestação de serviço. O novo marco jurídico, também, reorientou o processo de desincorporação da petroquímica não básica iniciado em 1992.

Em 1999, o *Regulamento de Gás Liquidificado de Petróleo*, divide à indústria de gás LP. Neste novo marco legal, PEMEX concentra seus recursos na venda de primeira mão, no transporte por dutos e a operação das suas plantas de abastecimento, enquanto que o setor privado na capacidade exclusiva de estocagem e distribuição. Tratava-se de uma política de flexibilização das atividades petroleiras periféricas. O governo pretendia estimular o entorno do mercado, num âmbito monopólico, sem modificar o texto constitucional. Além de forjar, na PEMEX, uma cultura de empresa, face ao poderoso sindicato petroleiro que atuava sob uma lógica corporativista.

---

<sup>87</sup> Diário Oficial, de 16/07/1992. Última reforma 12/01/2006.

<sup>88</sup> Em 1992, a Lei do Serviço Público de Energia Elétrica (LSPEE) permitiu maior participação privada na geração de eletricidade sob o esquema de cogeração, fornecimento e produção independente, como na exportação e importação. Justificando falta de recursos se congela o investimento na Comissão Federal de Eletricidade (CFE), principal empresa pública produtora de eletricidade.

<sup>89</sup> Órgão criado em 1993, encarregado de regular as indústrias de eletricidade e alguns segmentos do gás natural. Suas funções têm a ver com os produtores privados (concessão de licenças arbitragem, tarifas). Mas até hoje as suas funções centraram-se principalmente no setor de gás e não tanto na eletricidade.

### 3.3 – A Indústria Petrolífera Mexicana na Alternância de governo

O presidente Fox intensificou o processo de abertura programado pelos governos anteriores, visando oportunidades de comércio e cooperação bilateral, especialmente com os EUA. O governo lançou o Programa Setorial de Energia 2001-2006, que visava incrementar os investimentos no setor de processamento para cobrir as necessidades internas e deixar de importar derivados e petroquímicos. Igualmente, as ideias de uma maior autonomia da PEMEX no plano orçamentário e normativo foram evocadas, mas não teve avanço em relação a isso.

Desde o início, Fox empenhou-se em aplicar uma modalidade totalmente empresarial, oposta em vários aspectos à perspectiva dos governos anteriores. Embora comungasse com o arcabouço institucional criado para fomentar um entorno de mercado, criticou fortemente a estrutura da PEMEX, por considerar que menosprezava a cadeia de valor da indústria, e dificultava a coordenação entre as subsidiárias<sup>90</sup>. O objetivo do governo era reduzir os custos e aumentar a produtividade da empresa.

Mas, o governo não conseguiu reverter a modalidade organizacional da empresa, devido, principalmente, à crise política e os conflitos entre o PRI e o PAN, que também afetaram as bases do sindicato, tornando inviável uma mudança na estrutura da empresa. A vontade política também faltou para fazer as reformas necessárias para permitir o investimento privado direto na indústria petrolífera ou de outras áreas da indústria energética. O Congresso da União se dividiu e o presidente Fox não fez progresso em qualquer tipo importante de reforma energética, ou da indústria petrolífera.

Até finais de 2004, o governo Fox não tentou fazer mudanças importantes no setor petrolífero. Nos quatro primeiros anos do governo Fox, as reservas provadas se reduziram em 45,8%, principalmente, devido às mudanças no método de medição, mas, também, aos pobres resultados de exploração. Conforme SHIELDS (2006), a PEMEX gastou na época aproximadamente US\$ 9bi anuais em E&P, porém, algo como US\$ 8bi por ano foram destinados à produção e somente US\$ 1bi por ano para exploração.

A insuficiente reposição de reservas desde começos dos 1990, assim como outros atrasos e insuficiências também podem relacionar-se à pesada carga fiscal e ao alto endividamento da PEMEX, e que se reflete na sua capacidade de investimento –

---

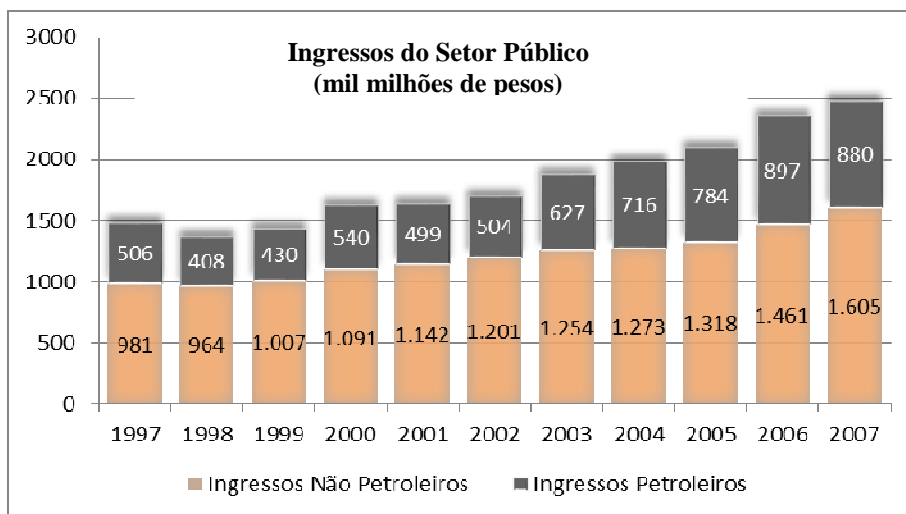
<sup>90</sup> ROUSSEAU, 2008.

entre 1983 e 2000 os investimentos da PEMEX em E&P foram de US\$ 2,27 bilhões, enquanto, no auge petroleiro, foram de US\$ 8,22 bilhões (DE LA VEGA, 2004).

É necessário observar a situação fiscal do México para se compreender o papel do setor na economia nacional e a situação atual da PEMEX. Os impostos e receitas correlatas, captadas pelo governo central, nos últimos anos, constituem em média o 12% do PIB. Esse montante não é suficiente para financiar todas as atividades públicas, entre as quais encontram-se, também, as necessidades de investimento da estatal.

O principal mecanismo pelo qual o governo compensa o déficit é a captação de receitas da PEMEX, que constitui cerca de 35% do ingresso fiscal total do governo, equivalente a 6% do PIB. O governo grava 60,8% da receita bruta da empresa em forma de impostos<sup>91</sup>, e nos últimos anos esse montante tem representado cerca de 110% da renda líquida da empresa (WEINTRAUB *et al*, 2008, 105). O quadro 7 apresenta os ingressos do setor público discriminando entre ingressos petroleiros e não petroleiros.

**Quadro 7– México: Ingressos Petroleiros e não petroleiros do Setor Público**



Fonte: Secretaria de Hacienda y Crédito Público de México

As distintas administrações, que governaram México desde 1982, têm mantido uma política exportadora de petróleo, tanto como foi possível, visando maximizar os ingressos fiscais em detrimento das finanças da PEMEX. O quadro 8 exhibe o volume e o valor das exportações mexicanas de petróleo cru após a crise de 1994.

<sup>91</sup> SHIELDS, 2006; CAMPODONICO, 2007a.

As finanças da PEMEX são engessadas e usadas como instrumento do governo na promoção da política econômica. O seu orçamento é aprovado anualmente, dentro do orçamento público, pelo Congresso Nacional. Portanto, a estatal depende das receitas e dos empréstimos do governo para realizar novos investimentos. A estatal financia, também, desde 1997, novos projetos, através do mecanismo financeiro chamado Pidiregas (Projetos de Investimento Diferido no Registro do Gasto)<sup>92</sup>.

**Quadro 8 – México: Volume e Valor das Exportações de Petróleo Cru**

| Ano  | Volume de Exportações (mbd) | Valor das exportações (miles de US\$) |
|------|-----------------------------|---------------------------------------|
| 1994 | 477.209                     | 6.624.096                             |
| 1995 | 476.493                     | 7.479.622                             |
| 1996 | 565.043                     | 10.704.023                            |
| 1997 | 628.068                     | 10.340.098                            |
| 1998 | 635.548                     | 6.465.616                             |
| 1999 | 567.024                     | 8.829.501                             |
| 2000 | 585.346                     | 14.522.871                            |
| 2001 | 640.813                     | 11.927.695                            |
| 2002 | 622.370                     | 13.395.000                            |
| 2003 | 673.033                     | 16.676.276                            |
| 2004 | 682.671                     | 21.257.940                            |
| 2005 | 663.250                     | 28.311.065                            |
| 2006 | 654.345                     | 34.704.530                            |
| 2007 | 615.458                     | 37.946.695                            |
| 2008 | 512.235                     | 43.324.110                            |

Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema de Informação Energética, SENER

O desequilíbrio fiscal dos últimos anos fez a PEMEX incorrer num elevado nível de endividamento, que chegou a US\$ 47,3bi, em 2008. Outro agravante da situação financeira da estatal é o seu passivo laboral, no ano 2007 a empresa tinha 141.278 trabalhadores e, do total das suas obrigações, cerca de US\$ 49bi corresponderam ao pagamento de aposentadoria de funcionários, que representava cerca de 5,4% do PIB.

<sup>92</sup> Mecanismo que serve para financiar projetos de infraestrutura no longo prazo, através da tomada de empréstimos do setor privado. Os credores privados são pagos com rendimentos do próprio projeto e as obrigações dos Pidiregas constituem dívida soberana. A PEMEX identifica os projetos como Pidiregas e a Secretaria de Hacienda y Crédito Público (SHyCP) e a Secretaria de Economía aprovam e autorizam os gastos relacionados com o seu desenvolvimento pelo setor privado.



A empresa vem registrando perdas recorrentes, mesmo quando os preços mundiais exibiam altos níveis. Para 2007, divulgou uma utilidade negativa de US\$ 1,6bi, bem menor que o prejuízo de US\$ 7bi de 2005. A negatividade dos números se atribui ao passivo da empresa, que foi aumentando ao financiar, ao longo de três décadas, grande parte das operações governamentais. O quadro 9 apresenta a relação entre os ingressos, a utilidade e os ativos da PEMEX.

**Quadro 9 – PEMEX: Ingressos, Utilidades, Patrimônio e Trabalhadores**

| Ano  | Ingressos por vendas* | Utilidade Neta* | Utilidade da Gestão* | Ativo Total* | Patrimônio* | Total de Trabalhadores |
|------|-----------------------|-----------------|----------------------|--------------|-------------|------------------------|
| 2000 | 50.625                | 28.941          | -2.117,6             | 59.805,00    | 16.800,50   | 132.728                |
| 2001 | 48.975                | 24.703          | -3.650,3             | 59.629,60    | 13.156,20   | 134.852                |
| 2002 | 47.316                | 25.543          | -2.960,4             | 67.706,70    | 9.776,30    | 137.134                |
| 2003 | 58.209                | 31.475          | -3.765,0             | 78.318,20    | 4.248,20    | 138.215                |
| 2004 | 69.533                | 40.697          | -2.259,1             | 83.957,00    | 2.954,40    | 137.722                |
| 2005 | 86.331                | 46.458          | -7.002,3             | 95.701,30    | -2.466,5    | 139.171                |
| 2006 | 103.868               | 57.620          | 4.151,3              | 110.518,8    | 3.665,20    | 141.275                |
| 2007 | 104.548               | 60.642          | -1.685,0             | 122.400,00   | 4.593,00    | 141.278                |

\* Cifras em milhões de US\$ correntes

Fonte: PEMEX, SENER.

A PEMEX enfrenta atualmente crescentes necessidades de investimento, para construir nova infraestrutura e desenvolver jazidas que ajudem a substituir velhos campos como o Cantarell. Na indústria mexicana não se investe, ou, no melhor dos casos, se faz via endividamento externo. Em 1998, cerca de 40% do investimento total na PEMEX (19,5 bi de pesos), foi feito com Pidiregas; enquanto que em 2003 a cifra subiu a 83,3% (94,7bi) chegando em 2007 a 89,9% (152,5 bi)<sup>93</sup>.

### 3.4 – O governo Calderón e a Reforma do Setor Energético Mexicano

Desde o início do seu governo, Felipe Calderón estabeleceu objetivos para a política energética, como parte do seu Plano Nacional de Desenvolvimento. O objetivo, em matéria energética, era assegurar o fornecimento confiável e de qualidade a preços

<sup>93</sup> PEMEX, Relatórios anuais de 1998, 2003 e 2007.

competitivos. Nele também expressava a necessidade da revisão do marco jurídico do setor para fortalecer a PEMEX e promover uma maior competitividade no setor.

Nos últimos anos, a indústria petrolífera mexicana enfrenta a uma série de problemas: a baixa produção e o declínio da principal jazida, Cantarell; o iminente processo de declínio da jazida de Ku Maloob Zaap; a insuficiente substituição de reservas futuras, e o constante aumento nos custos de extração e de refino e carência de tecnologia. Calderón centrou a sua política na promoção da reforma do setor energético.

Os distintos partidos de oposição posicionaram-se contra, acusando o governo de querer privatizar o principal recurso do país, buscando, em alguns casos, recuperar espaço na área política, graças a um tema tão sensível para a opinião pública mexicana. A maioria dos mexicanos, entre eles os políticos, rejeita a entrada do investimento privado no setor petrolífero por causa do seu peso histórico e simbólico.

No entanto, uma posição sólida do PAN no Congresso, somado à necessidade de fornecer à economia em crescimento com energia e de encontrar e desenvolver novas fontes de P&G impulsionaram as propostas de reforma do governo Calderón. As reformas foram elaboradas como uma reforma secundária da legislação. O pacote de reformas foi formulado com cuidado para respeitar os limites constitucionais do monopólio do Estado.

Apesar da perda da maioria legislativa do seu partido, o presidente Calderón, continuou impulsionando a reforma no setor energético fortalecendo as ações políticas que possibilitaram vencer a oposição dos legisladores. Em outubro de 2008, o Congresso Federal aprovou os decretos pelos quais se reforma e acrescentam diversas disposições legais e se promulgam novas leis tendentes a criar um novo marco jurídico da indústria energética mexicana.

### ***Reforma do Setor Energético Mexicano***

A Câmara de Deputados aprovou sete decretos que compõem a Reforma Energética<sup>94</sup>. A reforma consiste em diversas melhoras e adicionais às distintas leis federais vigentes – mas não à Constituição –, assim como a expedição de novas leis

---

<sup>94</sup> Diário Oficial, de 28/11/2008.

federais<sup>95</sup>. Concretamente, a reforma inclui não somente modificações ao marco jurídico aplicável à PEMEX e à indústria de hidrocarbonetos, senão também a criação de ordenamentos jurídicos relacionados com o desenvolvimento das fontes de energia renovável e a eficiência energética.

Da mesma forma que as modificações anteriores no marco legal do setor energético, a originalidade da reforma do governo de Calderón, tem sido a manutenção vigente de certos elementos institucionais nos âmbitos dos direitos de propriedade, enquanto foram realizadas transformações na organização e no funcionamento das empresas energéticas públicas, incluindo uma participação limitada de novos atores nacionais e internacionais e dispositivos regulatórios.

No setor petrolífero, a reforma consiste basicamente em novas disposições legais visando criar um marco jurídico e regulatório forte que forneça à PEMEX flexibilidade e eficiência na sua administração e operação de negócios. De conformidade com a reforma, a SENER terá essencialmente uma maior autoridade regulatória sobre as atividades do setor energético, através de novas faculdades regulatórias adicionadas à CRE, incluindo a expedição das assinaturas da PEMEX para a E&P de hidrocarbonetos, assim como a emissão de normas técnicas.

Na PEMEX, a reforma basicamente prevê a reorganização do Conselho de Administração, a quem se outorgam maiores faculdades e autonomia do Poder Executivo, incluindo a nomeação de conselheiros independentes *experts* no setor energético. Também, a maior autonomia de gestão da PEMEX em relação a sua administração, orçamento, endividamento e na criação de subsidiárias e sociedades mercantis filiais ou de investimento em sociedades com terceiros sem a necessidade de autorização do Poder Executivo.

A PEMEX terá um regime especial de operação que lhe vai permitir maior flexibilidade na administração da sua dívida, além de que poderá emitir títulos especiais de dívida denominados “bonos ciudadanos”. Esses títulos são representativos da dívida de PEMEX e outorgam um rendimento baseado no desempenho das suas operações. Porém, eles não outorgam nenhuma classe de participação social, nem nenhuma classe

---

<sup>95</sup> Reformaram, adicionaram e derrogaram vários artigos e disposições da Lei Federal das Entidades Paraestatais; da Lei de Aquisições, Arrendamentos e Serviços do Setor Público; da Lei Orgânica da Administração Pública Federal; da Lei da Comissão Reguladora de Energia. Além disso, promulgaram a Lei de Petróleos Mexicanos; a Lei para o Aproveitamento de Energia Renovável e o Financiamento da Transição Energética; e a Lei para o Aproveitamento Sustentável da Energia.

de direitos corporativos, de controle ou de propriedade sobre a estatal ou seus ativos. As regras de emissão, aquisição e rendimento desses títulos são emitidas pela SHyCP.

Segundo o marco legal da reforma, particulares podem celebrar contratos de obras e serviços com PEMEX, que deve manter o controle sobre as atividades de E&P. Os pagamentos às empresas contratadas são feitos em efetivo nunca com petróleo cru ou derivados, e sem possibilidade que a estatal outorgue a propriedade ou uma participação nas utilidades dos hidrocarbonetos. Para evitar que as empresas monopolizem ou controlem a produção mexicana, através dos contratos, se inclui cláusulas que proíbem assinar blocos para produção de petróleo cru.

A contratação ordinária de bens, serviços e obras por parte da PEMEX se mantém regulada pelo regime federal de contratação governamental vigente, enquanto a contratação de carácter produtivo esta sujeita a regras elaboradas por um comitê especial e promulgadas pelo Conselho de Administração. A PEMEX poderá E&P jazidas nas fronteiras submarinhas fora do território mexicano segundo estabelecem os acordos internacionais celebrados, também desenvolver projetos de cogeração de electricidades dentro das suas instalações.

Com o objetivo de diversificar a base dos investidores, o governo incluiu um mecanismo de distribuição de *Certificados Bursatiles (Cebures)* entre investidores internacionais. Como parte do programa de financiamento realizado em 2011, a PEMEX colocou *Cebures* com taxa a 10 anos de prazo, por um valor de US\$ 730 milhões, recursos que serão destinados ao investimento e às operações de refino<sup>96</sup>.

O presidente Calderón anunciou em maio de 2011, o plano para impulsionar uma segunda reforma legal do monopólio petrolero da PEMEX parecido com que foi realizado pela Petrobras. A ideia é que a medida entre em vigor antes que Calderón deixe a presidência no ano de 2012<sup>97</sup>. No entanto, o processo de transição democrática que o México atravessa dificulta a situação. As eleições no ano 2012 se enxergam como um processo difícil se a dinâmica política continuar a sua marcha. A aplicação eficiente de políticas e das reformas ao setor dependerá da legitimidade política do novo governo, expressada através de uma eleição que se resolva por uma margem significativa.

---

<sup>96</sup> E-consulta (02/12/2011). *Realiza PEMEX oferta pública de CEBURES por 10 mil mdp*. Disponível em: <http://www.e-consulta.com>

<sup>97</sup> REUTERS, 10/05/2011.

### 3.5 – Antecedentes e desenvolvimento da Indústria Petrolífera Venezuelana

A Venezuela é um dos países com maior tradição petrolífera do mundo. As origens da indústria petrolífera no país datam de 1878, quando a Companhia Nacional Petrólia Tachira explorou pela primeira vez hidrocarbonetos, para fornecer querosene às cidades vizinhas. A primeira lei que regulava a extração de petróleo foi criada em 1905 sob o governo de Cipriano Castro que iniciou o ingresso de investimento estrangeiro no setor<sup>98</sup>. Desde o início, a exploração de petróleo encontrava-se basicamente controlada pelas empresas do cartel mundial<sup>99</sup>.

A partir da descoberta, em 1914, do seu primeiro grande campo petrolífero (El Mene Grande), a Venezuela passou a ser um país de interesse para o monopólio petrolífero internacional. Em 1917 se inicia a exploração comercial do petróleo venezuelano marcando o início de um novo período para o país. Após a Primeira Guerra Mundial, elevou-se o interesse das multinacionais em pesquisar petróleo no país. O investimento estrangeiro foi grande para a exploração de petróleo e, mais tarde na exploração de outros produtos como o minério de ferro.

O governo de Juan V. Gómez promulgou o *Decreto Regulamentário do Carvão, Petróleo e Substâncias Semelhantes*, em 1918, e a *Lei de Hidrocarbonetos*, em 1920, separando os setores de minas e petróleo e estabelecendo a redução dos aportes fiscais, e o princípio de reversão das concessões ao final do período adjudicado. Em 1922, estabeleceu a primeira *Lei do Petróleo*, que ditava os termos para impostos, royalties e disposições legais que possibilitavam a ampliação às concessões da E&P.

A lei se manteve vigente até 1938, aumentando o interesse das multinacionais no *upstream* venezuelano, ao garantir estabilidade. Diferente do que vinha acontecendo no processo de transformação social e de expropriação, no México, quando as empresas privadas ganhavam a concessão da E&P das reservas petrolíferas, a Venezuela garantia estabilidade administrativa, fiscal além de previsibilidade política (FIOROTTI, 2005).

Foi com investimentos estrangeiros realizados nesse período que a Venezuela assumiu posição destacada na indústria mundial de petróleo, com uma das maiores

---

<sup>98</sup> A lei definia que as concessões seriam de 50 anos e que por elas seriam pagos sessenta centavos de dólares por hectare de concessão, mais um dólar e vinte centavos por tonelada explorada.

<sup>99</sup> A primeira empresa internacional a se estabelecer na Venezuela foi anglo-holandesa Royal Dutch Shell em 1912, que recebeu o direito de explorar 12 dos 20 estados por um período de 10 anos.

reservas do mundo e a liderança no ranking global de exportações de petróleo entre as décadas de 1930 e 1960. Entre 1921 e 1929, a produção de petróleo passou de 1,4 a 137 mb, colocando ao país como segundo maior produtor mundial – depois dos EUA – e como maior exportador mundial em 1928 (YERGIM, 1992). Não por acaso, a Venezuela fez parte do grupo de países fundadores da OPEP, em 1960.

Após o fim do governo ditatorial de Gómez em 1935, se introduziram mudanças na Lei de Petróleo: autorizou-se, pela primeira vez, ao Estado desenvolver diretamente atividades petroleiras, mediante a criação de empresas ou institutos autônomos, se incrementaram novamente as regalias para as novas concessões outorgadas sobre as reservas venezuelanas, aumentaram-se os impostos de exploração e se limitaram os impostos isentos de importação somente a atividades específicas.

Contudo, o marco divisório das águas na indústria petrolífera venezuelana e mundial foi o acordo *fifty-fifty* entre o estado e as empresas concessionárias, pela qual o Estado venezuelano recebia o mesmo percentual da renda petrolífera cobrada de terras federais norte-americanas. Conforme GUIMARÃES *apud* FIOROTTI (2005, p.180).

“Em, 1943, o governo de Gal. Medina (1941-1945), sob forte oposição de políticos e jovens lideranças militares, fechou um acordo com as companhias internacionais que atuavam no país. Esse acordo deu origem à lei petrolífera de 1943. Pela nova legislação, as companhias eram obrigadas a pagar royalties de 16,66% (a maioria das companhias pagavam, até a data, 10% de royalties) e uma soma fixa de imposto de renda, de forma a garantir para o governo 50% dos lucros líquidos da indústria. Em contrapartida, as companhias internacionais teriam suas concessões, que estavam por terminar, renovados por mais 40 anos”.

A proposta original da Lei de Reforma Petroleira foi criticada pelo partido AD, ponderando que os lucros já obtidos não seriam considerados e que a renovação das concessões conferia às companhias estrangeiras vantagem nas futuras negociações. Apesar de abstenções no Congresso, em março de 1943, foi aprovada a *Lei Orgânica de Hidrocarbonetos (LOH)*<sup>100</sup>, que assentou um novo precedente na indústria petrolífera mundial quanto à relação do Estado e as empresas concessionárias.

A Lei uniformizou e incrementou os impostos e regalias que de um máximo de 15% e uma média de 9%, passaram a um mínimo de 16,66% do produto medido na boca do poço, que somente nos casos excepcionais, ao declinar a capacidade produtiva das jazidas, se poderiam diminuir para preservar o valor comercial da exploração.

---

<sup>100</sup> Gaceta Oficial, N° 46 de 31/08/1943. A Lei sofreu duas reformas parciais em 1965 e 1967 e uma profunda em 1975, mas, continuou vigente até o ano 2001, com exceção do Artigo 3° que foi derogado em 1990 pelo Ditame da Corte Suprema de Justiça, a fim de permitir a abertura petrolífera dos anos 90.

Estabeleceu-se, dessa maneira, a soberania impositiva do Estado, reconhecendo a sua atribuição por meio de leis do imposto sobre a renda, para modificar os tributos.

A partir de 1950, sob a ditadura de Pérez Jiménez ocorre um incremento das exportações petrolíferas que permitiu uma expansão industrial e a ampliação dos serviços públicos e obras promovidas pelo petróleo. Este período é considerado chave para a dependência estrangeira da Venezuela, com o aumento significativo das importações em produtos básicos. Sem embargo, o governo Betancurt adotou uma nova política em matéria de hidrocarbonetos conhecida como “não mais concessões”.

Na época, a ideia de que as reservas de petróleo acabariam gerou no governo o imperativo da formação de capital e recursos humanos qualificados para impulsionar novas descobertas. Situação que levou ao governo à criação da empresa estatal *Corporación Venezolana de Petróleo* (CVP), em 1960, para substituir as concessões por contratos de serviço. A CVP, criada para explorar, refinar e comercializar o petróleo foi resultado do crescimento do sentimento nacionalista que também estimulou o a atuação da Venezuela como um dos membros fundadores da OPEP.

### **3.5.1 – PDVSA: bastião do nacionalismo e pedra angular da internacionalização**

A crise energética e o fortalecimento da OPEP, face ao cartel das companhias internacionais, favoreceram uma nova orientação da Política Petroléira venezuelana, expressada na reforma do Imposto sobre a Renda, visando aumentar as taxas sobre as receitas petroléiras e a fixação estatal dos preços de exportação do petróleo. A política protecionista do pós-guerra, complementada com a nova Política Petroléira, dava início a uma crescente apropriação estatal da renda petrolífera, que iria até os anos 1970.

Procurando uma maior competitividade do setor, o governo decide também, em 1967, reformar a Lei de 1943, possibilitando a participação da CVP no estabelecimento de empresas mistas<sup>101</sup>. No governo de Rafael Caldera foi dado o primeiro passo para a nacionalização da indústria petrolífera venezuelana, através da *Lei que Reserva ao*

---

<sup>101</sup> O governo esperava elevar a participação do Estado das vendas do setor e transferir o poder e autoridade das companhias internacionais sobre a produção e o mercado para o Estado venezuelano.

*Estado a Indústria e o Comercio dos Hidrocarbonetos*<sup>102</sup> e a *Lei dos Bens afetados à Reversão nas Concessões de Hidrocarbonetos*<sup>103</sup> de 1973.

O nacionalismo petrolífero da época, e sua estratégia de apropriação gradativa das rendas petrolíferas para o desenvolvimento econômico, tomaram fôlego com o aumento do preço do petróleo, decorrente da guerra dos seis dias, que triplicou o preço. Esse ambiente favorável forneceu ao Carlos A. Pérez o impulso para adiantar a ação executiva da Lei de Reversões e nacionalizar em 1975, a indústria do ferro e, em 1976, a indústria petrolífera<sup>104</sup>. Nos dois anos anteriores à nacionalização, por cada dólar de exportação petroleira, o governo recebia 80 centavos em rendas, regalias e impostos (MOMMER, 2003). Segundo FIOROTTI (2005, p.183),

“Em 1973, com o aumento do preço do petróleo e a “vitória” da OPEP, o nacionalismo tornou-se hegemônico na Venezuela; praticamente todas as facções políticas queriam a estatização da indústria petrolífera nacional. O Estado teria que fazer dois tipos de negociações: com as companhias internacionais e com os próprios venezuelanos”.

A transferência de propriedades foi negociada com as companhias estrangeiras, sem sobressaltos. Desde os primeiros anos da década de 1960, os investimentos em exploração entraram em declínio, como reflexo da desconfiança das companhias internacionais de que a sua presença na Venezuela não duraria por muito mais tempo (MOMMER, 1998, p.22). Conseqüentemente, a produção de petróleo no país atingiu seu patamar histórico em 1970 (produzindo 3,7 mbd), entrando em declínio a partir de então. A própria carga fiscal, a instabilidade política e a redução das expectativas com a Lei de Reversão, tornaram pouco atrativas as atividades petrolíferas.

A nacionalização do petróleo foi demarcada pela *Lei Orgânica que Reserva ao Estado a Indústria e o Comercio dos Hidrocarbonetos* (LOREICH), aprovada em 1975<sup>105</sup>, também foi criada a empresa *Petróleos de Venezuela SA* (PDVSA)<sup>106</sup>, a partir da antiga empresa estatal CVP. Após ser proclamada a nacionalização do setor, a PDVSA assumiu oficialmente a posse das antigas concessões das companhias estrangeiras (Shell, Exxon, Mobil e outras) que operavam em território venezuelano.

---

<sup>102</sup> Gaceta Oficial N° 1.405 Extraordinária, de 18/12/1971.

<sup>103</sup> A Lei ratificava a LOH, que estabelecia que em 1983 fossem revertidas as concessões e que os bens, instalações e equipamentos das operadoras, deviam ser transferidos ao Estado sem pagamento algum.

<sup>104</sup> A nacionalização foi proclamada no 1° de janeiro de 1976.

<sup>105</sup> Gaceta Oficial N° 1.769 de 29/08/1975.

<sup>106</sup> Decreto do Executivo Nacional N° 1.123 de 30/08/1975.



A PDVSA foi criada como um holding – cujo único acionista era o Estado venezuelano – responsável pelo controle de quatro subsidiárias independentes verticalmente integradas, formadas a partir dos ativos adquiridos de 14 empresas petrolíferas estrangeiras. Cada uma das concessionárias privadas foi convertida numa filial, com seus respectivos contratos de assistência técnica e comercialização<sup>107</sup>. Vale ressaltar que, apesar da expropriação, muitos executivos e diretores técnicos dessas empresas permaneceram nos seus cargos após a estatização.

A ideia por trás desse sistema de organização era justificada pelo governo na necessidade de assegurar uma gestão eficiente, evitando a criação de uma ENP inchada e burocrática. Após a nacionalização, a função de regulação do setor petrolífero, antes realizada pelo Ministério de Energia e Hidrocarbonetos (MEH), passava a ser dividida entre o Ministério (controle de auditoria, definição da política petrolífera e da relação do holding com as operadoras) e a PDVSA (coordenação, supervisão e gerenciamento direto da indústria). Além disso, a estatal encarregou-se de desempenhar a planificação, financiamento e intermediação entre os agentes políticos e econômicos da indústria.

### **3.5.2 – A Estratégia de Internacionalização da PDVSA**

Após 1976, a PDVSA retomou os investimentos no setor, em declínio desde a década de 1960, priorizando os aportes à exploração de novos campos. As reservas provadas de petróleo chegaram em 1988, a quase o dobro do que em 1975. Se, por um lado, os investimentos da PDVSA foram capazes de aumentar as reservas provadas no período, o mesmo não pode ser dito com relação à produção. Esta, já vinha caindo desde 1971 pela insuficiência de investimentos em exploração no período anterior, e seguiu em declínio até 1985, quando atingiu o seu menor nível desde a década de 1950.

No que se refere ao financiamento das operações da PDVSA, sua principal fonte foi a emprego dos seus fluxos de caixa positivos. De fato, entre 1976 e 1982, a empresa havia acumulado cerca de US\$ 5,5 bilhões durante os anos de preços altos em um fundo a ser destinado a investimentos futuros no setor (MOMMER, 1998; 2003). No entanto,

---

<sup>107</sup> A Creole se converteu em Lagoven; a Shell em Maraven; a Mobil em Lanoven e outras dez filiais. Essas empresas funcionaram de forma autônoma, competindo diretamente entre si. Em 1977 foram reduzidas a 7 filiais, para 1986 ficaram só Lagoven, Maraven e Corpoven, integradas verticalmente. Em 1998 se unificaram em PDVSA Petróleo e Gás SA, e em 2001 se dividiram em duas subsidiárias, a PDVSA Petróleo e PDVSA Gás (CAMPODONICO, 2007a).

no final dos anos 1970, o programa de industrialização faliu e, o governo encontrou-se com problemas para conter a crise da dívida. Em 1982, a PDVSA foi obrigada a transferir os recursos acumulados no seu fundo de investimentos ao Banco Central de Venezuela, para na tentativa de evitar a desvalorização da moeda nacional.

Meses depois, o governo federal também obrigou a estatal a emitir títulos de dívida e repassar os recursos recebidos ao orçamento público. Essa operação foi realizada porque a estatal possuía uma classificação de risco de crédito melhor que a do risco soberano, dados os problemas de solvência que o governo vinha apresentando (MOMMER, 1998, p.27). Além disso, não foram poucas as ocasiões, ao longo da década de 1980, em que a PDVSA se viu obrigada a pagar impostos antecipadamente.

Ao mesmo tempo, os altos preços do petróleo levaram à redução da demanda e a cotas cada vez mais restritivas da OPEP, deixando à estatal sem oportunidades de novos investimentos na Venezuela. Além disso, os investimentos necessários em E&P no país foram cancelados a mando do governo, assim como todos os projetos de investimentos de empresas estatais dentro de Venezuela. Nesse contexto, a PDVSA deu seus primeiros passos para se tornar uma empresa internacional.

A PDVSA embarcava numa estratégia de internacionalização baseada na aquisição de ativos de refino, comercialização e estocagem no exterior. A possibilidade de enviar petróleo cru às refinarias controladas pela PDVSA tem sido a principal justificativa da companhia para o programa de internacionalização (BOUÉ, 2002, p.249). O Programa começou em 1982 com o estabelecimento, na Alemanha, de uma empresa conjunta – Ruhr Öl – com a Veba Öl.

Porém, a vitória do AD nas eleições de 1983, somado ao alto custo da operação, levou o novo governo a suspender o programa. No entanto, em 1985, a queda do mercado internacional e a necessidade de colocar no exterior a produção colocaram de novo o programa no centro da estratégia nacional. Desde 1986, a PDVSA voltou-se ao mercado estadunidense e alguns países de América Central e Europa, onde comprou refinarias e subscreveu contratos de fornecimento de longo prazo<sup>108</sup>.

Após a queda dos preços internacionais no final dos anos 1980, o fluxo de caixa da estatal, depois de pagos os custos e deduzida a renda petroleira, permitia uma baixa margem de autofinanciamento para investimento de longo prazo. Consequentemente, o

---

<sup>108</sup> Ao longo do programa, os ativos da PDVSA chegaram a constituir-se por 19 refinarias (localizadas nos EUA, Alemanha, Suécia, Bélgica, Reino Unido, Ilhas Virgens americanas e Antilhas Holandesas).

financiamento da PDVSA começou a se fazer numa quantidade cada vez mais significativa, recorrendo ao endividamento externo (DOMINGO, 1999).

A alta gerência da PDVSA e o governo venezuelano perceberam que, para enfrentar a nova dinâmica do mercado petrolífero, era preferível associar-se antes a continuar endividando-se. O aprofundamento da internacionalização foi o principal fator responsável do forte aumento no endividamento de longo prazo da PDVSA (BOUÉ, 2002, p.267). No final dos anos 1980, frente aos problemas políticos e econômicos do país e da estatal, a abertura petrolífera se exibiu como uma necessidade e não uma opção.

### **3.6 – As Reformas Neoliberais e a Abertura petrolífera venezuelana dos anos 90**

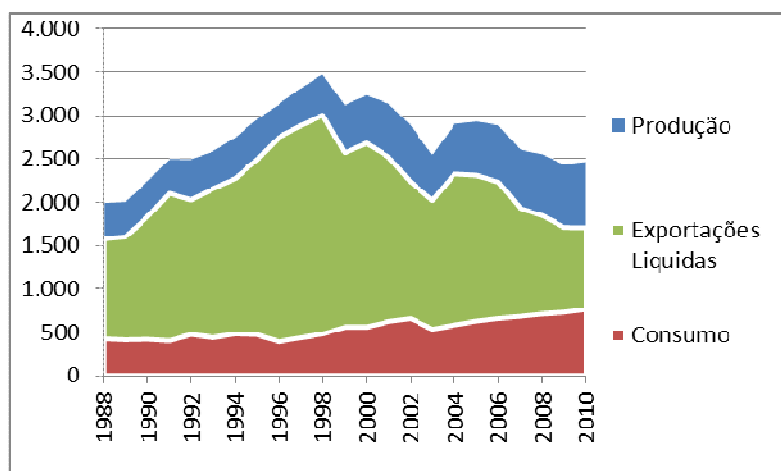
No começo dos anos 1990, a Venezuela, como a maioria dos países latino-americanos, encontrava-se em crise. Após o segundo choque petrolífero, a queda acentuada dos preços do petróleo, associada aos serviços da dívida, teve impactos negativos na economia do país. Além da já complicada conjuntura econômica, a instabilidade política gerada pelo Caracazo, em 1989, e a saída do Presidente Pérez, em 1993, pioraram ainda mais a já difícil situação venezuelana.

No meio do processo de diminuição do papel do Estado como condutor da economia, a abertura comercial e financeira e a privatização de vários setores tiveram peso significativo, mas, foram os setores mineiro e petrolífero que marcaram as principais pautas do investimento estrangeiro. Ao submeter o país aos condicionamentos do FMI e do Banco Mundial, o governo de Pérez precisou abrir as portas da indústria petrolífera nas atividades de E&P ao investimento privado (DOMINGO, 1999).

No setor petrolífero venezuelano, as propostas dos organismos internacionais de crédito eram a abertura ao capital externo e a privatização da PDVSA. Como resultado, a partir de 1989, se iniciaram distintas ações identificadas com a abertura do setor petrolífero ao investimento privado. De um lado, o valor do petróleo venezuelano para os países desenvolvidos, especialmente para os Estados Unidos, impulsionou a abertura do setor (FIOROTTI, 2005, p.186). De outro, os antecedentes nacionalistas encravados na indústria petrolífera e a importância econômica e política do setor acabaram interrompendo logo o processo de abertura.

A importância da atividade petrolífera na econômica venezuelana é inegável: entre 1997 e 2001, o setor respondeu por cerca de um quarto do PIB<sup>109</sup>. Em 2003, representou 82% das rendas das exportações e cerca da metade das receitas operacionais do governo central (FLEISCHER, 2008, p.167). Além disso, a Venezuela ainda ocupa o quarto lugar entre os exportadores de óleo cru e produtos refinados para os EUA. O quadro 10 apresenta a evolução das exportações venezuelanas.

**Quadro 10 – Venezuela: Exportação Líquida de Petróleo (1988-2010).**



Fonte: BP, Statistical Review, 2011.

Adicionalmente, à relevância histórica, os altos rendimentos financeiros e a sua grande contribuição fiscal como mostra o quadro 11 tornou a privatização da PDVSA política e economicamente inviável. A Venezuela começou então uma nova política petrolífera, que visava aumentar a produção com base nas reservas e nas oportunidades dos mercados naturais (ESPINAZA, 2009).

Os pilares institucionais dessa nova política foram, de um lado, a flexibilização do monopólio petrolífero através de modalidades contratuais, objetivando oferecer à PDVSA de recursos financeiros para aumentar a sua capacidade, por outro lado, respeitar a sua autonomia sob a supervisão do MEH. As estimativas da abertura eram ambiciosas, esperava-se que o setor petrolífero absorvesse investimentos por quase US\$ 65 bilhões entre os anos 1996 e 2006 e em consequência dobrar a produção alcançando aproximadamente 6,3 mmbd (DOMINGO, 1999).

<sup>109</sup> Banco Central de Venezuela (BCV)

**Quadro 11 – PDVSA: Total de Receitas, Custos Operacionais e Gastos e Participação Fiscal (milhões de US\$)**

| Ano  | Total de receitas | Custos Operacionais e Gastos | Participação Fiscal |
|------|-------------------|------------------------------|---------------------|
| 1990 | 22.822            | 10.897                       | 10.159              |
| 1991 | 22.297            | 11.665                       | 9.035               |
| 1992 | 21.375            | 12.756                       | 7.822               |
| 1993 | 21.275            | 14.660                       | 5.526               |
| 1994 | 22.157            | 15.183                       | 4.961               |
| 1995 | 26.173            | 17.970                       | 4.968               |
| 1996 | 34.189            | 23.517                       | 9.430               |
| 1997 | 37.140            | 26.359                       | 8.832               |
| 1998 | 25.659            | 23.219                       | 6.236               |
| 1999 | 32.648            | 26.636                       | 9.201               |
| 2000 | 53.680            | 40.029                       | 16.596              |
| 2001 | 45.786            | 38.254                       | 15.546              |
| 2002 | 42.312            | 37.937                       | 15.584              |
| 2003 | 46.210            | 41.745                       | 9.487               |
| 2004 | 62.242            | 50.965                       | 12.161              |
| 2005 | 82.915            | 64.775                       | 17.713              |
| 2006 | 99.252            | 78.290                       | 27.213              |
| 2007 | 96.242            | 71.823                       | 29.776              |
| 2008 | 126.364           | 99.483                       | 31.668              |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do MEM e da PDVSA

***As Modalidades contratuais da abertura do upstream venezuelano***

Até o início oficial da abertura no ano 1992 a indústria era monopólio da PDVSA. Em resposta ao longo período de escassez de investimentos na indústria venezuelana de E&P, a PDVSA conduziu a construção de um plano de retorno das EIP ao país, na tentativa de restabelecer o nível de aportes financeiros necessários ao setor.

A política de abertura do *upstream* venezuelano incluía formas de intervenção estatal, conformando diversos tipos de relações contratuais entre agentes do estado e do mercado, visando segurar o funcionamento do novo modelo econômico. A abertura foi feita em base ao Artigo 5º da LOREICH, que estabelece entre outras coisas que:

“O Estado exercerá as atividades assinaladas no artigo 1º da presente Lei diretamente pelo Executivo Nacional ou por médio de entes da sua propriedade, podendo celebrar os convênios operativos necessários para a melhor realização das suas funções, sem que em nenhum caso estas gestões afetem a essência mesma das atividades atribuídas”.

A abertura gerou para a PDVSA um investimento inicial das empresas estrangeiras de US\$ 2.000 milhões e uma produção adicional de crus de 260.000 b/d.

Até 2002, as empresas privadas investiram cerca de US\$ 10 bilhões no programa de reativação de campos marginais e obtiveram quase 550.000 b/d<sup>110</sup>. Os termos e condições contratuais se deram através de quatro modalidades (FIOTOTTI, 2005).

**a) Acordos Operativos de Serviços (*Operating Service Agreements*)**

O MEM celebrou a primeira rodada de licitações, em 1992, apontando a recuperação de campos inativos e marginais de petróleo pesado, extrapesado e a exploração de gás natural através do Projeto Cristóbal Colón. Subscreveram-se 13 Acordos entre PDVSA e 23 empresas com duração de 20 anos. Neles, as filiais da PDVSA se comprometiam a ressarcir às operadoras os seus custos e gastos, amortização de capital e um ganho razoável estabelecido. A estatal era responsável pelo pagamento dos royalties (16,6%), e de uma taxa impositiva de 67,7% sobre os benefícios netos, e continuava sendo a proprietária do petróleo extraído - as empresas contratadas deviam pagar um imposto sobre a renda de 34%<sup>111</sup>. O MEH garantia às companhias privadas que a sua produção não seria afetada pelas cotas da OPEP (DOMINGO, 1999).

**b) Acordos de Associação ou Associações Estratégicas**

No ano 1993 e apoiada no Ditame da Corte Suprema (1991)<sup>112</sup>, a PDVSA apresentou os contratos de associação para produção dos crus pesados da Faixa do Orinoco e para a exploração de gás nas jazidas situadas ao norte de Paria, estado de Sucre, no Projeto Cristóbal Colón. O investimento requerido no *upstream* da região do Orinoco era muito elevado, além da necessidade de alta tecnologia, dada a característica do petróleo extremadamente pesado. Previa-se uma duração das associações de 35 anos, uma taxa de pagamento do imposto de renda de 34% e o pagamento de royalties de 1% a 16,66%, segundo as características das áreas produtoras. Também o recurso da arbitragem internacional no caso de controvérsias e reclamos.

---

<sup>110</sup> Petroleum Economist, PdV reviews upstream budget. Vol 69 N° 1, pp. 4,6, Jan, 2002.

<sup>111</sup> Os benefícios netos das empresas eram sujeitas à mesma taxa com a qual se gravava aos contribuintes ordinários a partir de 1994, em vez do 67,7% que estabelecia a legislação anterior.

<sup>112</sup> Lagoven introduz em 1990 uma consulta à Corte Suprema de Justiça, sobre a colisão entre as disposições do Artigo 5° da LOREICH e as contidas na Lei do Gás Natural (1971) e na Lei de Hidrocarbonetos de (1967). A Corte estabeleceu que o artigo 5° prevalecesse sobre as outras.

### ***c) Acordos de Associação de Lucros Compartilhados***

Em 1994, a PDVSA, apresentou ao Congresso Nacional, a modalidade de *Profit Sharing Agreements*, na exploração e produção de crus convencionais. Em julho de 1995, foi aprovado, pela maioria parlamentar, o Marco de Condições, que oficializava a abertura total do upstream venezuelano ao investimento estrangeiro. Os lucros compartilhados são contratos de exploração de áreas com baixo ou médio risco. As suas condições são: a) criação de uma sociedade anônima entre a CVP e os investidores; 2) período de 3 a 5 anos, prorrogáveis de 2 a 4 anos; 3) investimento de risco dos contratados privados; 4) período de desenvolvimento de 20 anos, prorrogáveis por mais 9 anos; 5) royalties e impostos sobre a renda de 24%, distribuição da renda entre 15% a 85% ou entre 25% a 75%, entre os operadores privados e o Estado respectivamente; 6) isenção do imposto de 16,5% sobre as vendas, durante os 5 primeiros anos. (DOMINGO, 1999; FIOROTTI, 2005).

### ***d) Acordos de Comercialização de Orimulsión***

Também se permitiu outros tipos de participação do capital privado como *joint ventures* ou na produção e comercialização de *Orimulsión*<sup>113</sup>, petroquímica e carvão. Esses convênios objetivam a criação de mercados para os petróleos extrapesados da Venezuela, mediante acordos com empresa para o aperfeiçoamento de tecnologias e incremento de mercados que utilizem a Orimulsión, desenvolvido pela BITOR - Betumes do Orinoco (Subsidiária da PDVSA). A viabilidade desse combustível se sustentava em regalias de 1% e impostos sobre a renda de 34% (EIA, 2004).

Ao longo da abertura se outorgaram mais de 30 Acordos Operativos, 4 Associações Estratégicas e 8 Convênios de Lucros Compartilhados (RODRIGUEZ, 2002). No ano 2000, PDVSA produziu cerca de 100 mil b/d de Orimulsión, derivados de mais ou menos 70 mil b/d de petróleo extrapesado (MOMMER, 2003). No entanto, os resultados obtidos com a abertura foram temporariamente prejudicados no ano 1998, com a guerra de preços internacionais e com o triunfo de Hugo Chávez nas eleições presidenciais e o retorno às ideias nacionalistas anteriores à abertura.

---

<sup>113</sup> A Marca Registrada Orimulsión, promoveu o betume como combustível industrial para geração elétrica, fábricas de cimento e complexos químicos e como substituto de carvão ou óleo combustível.

### 3.7 – Retorno ao Projeto Nacional Desenvolvimentista: A Reforma Petrolífera do Governo de Hugo Chávez

Desde a chegada de Chávez ao governo no ano 1998, a perspectiva estratégica do setor petrolífero venezuelano mudou e foi a caminho da reforma legal e institucional. Além disso, todos os candidatos presidenciais a exceção de Chávez, se comprometiam a continuar com a abertura petrolífera. De acordo com SEVERO (2004, p.10),

“A eleição de Chávez foi resultado histórico da reação popular a um processo que, desde a perfuração dos primeiros poços de petróleo, na década de 1920, tem beneficiado apenas o cartel das Sete Irmãs e uma reduzida parcela da oligarquia do país, em detrimento da maioria dos venezuelanos. Chávez apresentava, como principal objetivo de governo, a nacionalização efetiva da maior riqueza nacional, através do controle estatal sobre a poderosa PDVSA”.

Para reverter a política petrolífera anterior, o governo promulgou a *Lei de Hidrocarbonetos Gasosos (LOHG)*<sup>114</sup>, e a *Lei Orgânica de Hidrocarbonetos (LOH)*<sup>115</sup>. A CRBV instituiu os aspectos normativos do upstream venezuelano, estabelecendo que a PDVSA seja propriedade exclusiva do Estado. Conforme o seu o Artigo 303,

“Por razões de soberania econômica, política e estratégia nacional, o Estado conservara a totalidade das ações de Petróleos de Venezuela SA ou do ente criado para o manejo da indústria petrolífera, excetuando as filiais, associações estratégicas, empresas e qualquer outra que se foi constituída ou se constitua como consequência do desenvolvimento dos negócios de Petróleos de Venezuela SA”.

A LOH estabeleceu que qualquer associação do Estado ou suas empresas com investidores privados, deve garantir o controle nas decisões através de uma participação maior a 50% no capital social<sup>116</sup>. Além de incrementar as regalías de 16,66% (LOH de 1943) a 30% - embora o valor possa ser reduzido até 20%, no caso que as jazidas não sejam economicamente exploráveis, e até 16,66%, no caso dos betumes.

A Lei determinou que para exercer atividades de exploração, produção e refino é requerida uma licença (concessão), emitida pelo Ministério de Energia e Petróleo de Venezuela (MENPET), considerada o documento de maior hierarquia na formação de empresas mistas. Além disso, foram estabelecidas novas funções da PDVSA<sup>117</sup>, indicando cumprira e executara a política determinada pelo Poder Executivo através do Ministério. Portanto, uma significativa parcela da autonomia da PDVSA foi suprimida.

<sup>114</sup> Gaceta Oficial N° 36.793 de 23/09/1999.

<sup>115</sup> Decreto N° 1.510. Gaceta Oficial N° 37.323 de 13/11/2001. Entrou em vigo no ano 2002.

<sup>116</sup> A partir da LOH de 2001, o Estado venezuelano passou a ter uma maior participação acionária, em contraste aos contratos assinados após 1989 onde era acionista minoritário.

<sup>117</sup> Decreto N° 2.184. Gaceta Oficial N° 37.588 de 10/12/2002.



Porém, a tentativa do governo de impor as leis habilitantes e o seu controle sobre a PDVSA através da LOH, significou um ponto de inflexão no país. A demissão de sete altos executivos, e aposentadoria compulsória de outros doze provocaram uma primeira greve setorial em 2002. As nomeações políticas para substituir esses executivos e empregados provocaram a resistência dentro da empresa e um protesto que levaram a uma segunda greve em dezembro de 2002 e janeiro de 2003 (ISBELL, 2006). Vários gerentes e capitães da frota mercante da PDVSA junto com quase a metade dos 40.000 empregados da empresa se uniram à greve opositora contra o governo de Chávez<sup>118</sup>.

A greve parou a produção, o transporte e o refino de petróleo. Também o fornecimento de gás e com ele a produção dos extrapesados. O governo declarou o estado de emergência e o exército ocupou as instalações petroleiras. Depois que o governo retomou o poder da PDVSA, a estatal decidiu colocar fim à relação trabalhista com aproximadamente 18.000 funcionários. A PDVSA apresentou como motivo para a demissão o fato deles terem atentado contra os interesses da corporação, já que se juntaram a uma greve de atividades ilegais e com evidentes propósitos políticos.

Vários empregos demitidos anunciaram que executariam ações judiciais contra a estatal por considerar a demissão como ilegal, já que a greve era em exercício de seu direito constitucional à “desobediência civil”. Porém, a sala Constitucional do Tribunal Supremo de justiça (TSJ) declarou que o artigo 350 da Constituição, usado como base para a oposição convocar a desobediência civil<sup>119</sup>. Desde então, o governo foi tomando paulatinamente o controle da PDVSA. Em 2007 foi assinado o decreto de nacionalização dos hidrocarbonetos, que determina a exploração do petróleo em regime de empresas mistas com capital internacional.

Após a promulgação das novas leis que substituíram e derogaram todos os dispositivos legais anteriores<sup>120</sup>, se estabeleceram as bases legais para a Reforma do Setor Petrolífero venezuelano. A partir delas o MENPET retomou o controle da política de hidrocarbonetos e de gastos da PDVSA e elevou o valor dos ingressos fiscais do petróleo. O quadro 12 apresenta os aportes fiscais pagos pela PDVSA ao Estado.

---

<sup>118</sup> THE ECONOMIST (online) (10/08/2006). “*National oil Companies\_Oil's dark secret*”.

<sup>119</sup> NOTICIAS TERRA.COM (01/02/2003). “*Indústria petrolífera demite 865 na Venezuela*”.

<sup>120</sup> Desde 1943, nenhuma das Leis de Hidrocarbonetos (1943, 1967, 1971, 1975) derogou a anterior, todas estabeleciam que a Lei mais nova tivesse peso frente às outras.

**Quadro 12 – PDVSA: Aportes Fiscais Pagados ao Estado (1997-2010)**

| Aportes Fiscais Pagados à Nação (milhões de \$) |                     |                     |                    |       |            |                     |                                   |               |
|-------------------------------------------------|---------------------|---------------------|--------------------|-------|------------|---------------------|-----------------------------------|---------------|
| Ano                                             | Regalias em efetivo | Regalias em espécie | Imposto à extração | ISLR  | Dividendos | Imposto Superficial | Imposto ao Registro de Exportação | Total         |
| 2001                                            | 3.792               | -                   | -                  | 3.254 | 4.708      | -                   | -                                 | <b>11.754</b> |
| 2002                                            | 5.910               | -                   | -                  | 842   | 2.921      | -                   | -                                 | <b>9.673</b>  |
| 2003                                            | 5.945               | -                   | -                  | 1.216 | 2.326      | -                   | -                                 | <b>9.487</b>  |
| 2004                                            | 8.881               | -                   | -                  | 1.978 | 1.302      | -                   | -                                 | <b>12.161</b> |
| 2005                                            | 11.327              | -                   | -                  | 5.069 | 1.317      | -                   | -                                 | <b>17.713</b> |
| 2006                                            | 17.505              | -                   | 797                | 7.594 | 1.317      | -                   | -                                 | <b>27.213</b> |
| 2007                                            | 17.161              | -                   | 1.659              | 8.334 | 2.573      | -                   | 49                                | <b>14.282</b> |
| 2008                                            | 22.473              | 2.166               | 3.111              | 7.955 | 2.000      | 178                 | 92                                | <b>37.883</b> |
| 2009                                            | 11.575              | 3.178               | 1.710              | 6.022 | 2.000      | 158                 | 67                                | <b>24.643</b> |
| 2010                                            | 9.274               | -                   | 1.194              | 2.087 | 1.000      | 94                  | 52                                | <b>13.649</b> |

Fonte: MENPET, PDVSA, Relatórios Anuais, vários anos.

A LOH dispõe que todas as receitas provenientes dos hidrocarbonetos se orientarão a financiar a saúde, a educação, o Fundo para a Estabilização Macroeconômica (FEM) e o investimento produtivo, de maneira a lograr uma vinculação do petróleo à economia nacional. A partir do ano 2003, foram transferidos ao FEM 6% dos ingressos fiscais petrolíferos. Essa porcentagem foi progressivamente incrementada anualmente, numa proporção de 1% até alcançar o 10% no ano 2007<sup>121</sup>.

Estabeleceu-se, ainda, no Artigo 3º da CBRV e 5º da LOH, que a PDVSA deve dedicar-se não somente às atividades relacionadas ao petróleo, mas também deverá cumprir um papel social: para isso criou-se, na estatal, a Gerência de Desenvolvimento Social, com um orçamento de US\$ 600 milhões para financiar as chamadas Missões – Projetos Sociais – educativas, de saúde e produtivas que o governo vem realizando, desde 2003. Segundo dados da PDVSA, entre 2004 e 2005 o financiamento distribuído às Missões alcançou o valor de US\$ 1.283 milhões.

Adicionalmente, em 2004, foi criado o *Fundo para o Desenvolvimento Econômico e Social do País* (FONDESPA) “para o cumprimento dos princípios de vinculação adequada dos ingressos provenientes dos hidrocarbonetos com a economia nacional”. O fundo tem ingressos de até US\$ 2.000 milhões anuais e é administrado

<sup>121</sup> Decreto N° 1.478 de 4/10/2001.

pelo Banco de Desenvolvimento Econômico e Social (BANDES). De maio de 2004 a maio de 2005, o FONDESPA dispôs de um total de US\$ 2.343 milhões<sup>122</sup>.

Em 2005 a LOH foi reformada, para permitir a migração dos 32 convênios operativos assinados nos anos 1990 e uniformizar o regime fiscal<sup>123</sup>. Estabeleceu-se a uniformidade das regalias em 30% do volume dos hidrocarbonetos extraídos, a ser pago em espécie ou em dinheiro. Ainda, foi criado um Imposto à Extração de 33,33% (dele poderá ser deduzida a regalia) e um Imposto do Registro de Exportação de 0,1% sobre todo hidrocarboneto exportado. Além disso, a Assembleia Nacional aprovou, em 2006, uniformizar numa taxa de 50% o Imposto sobre a Renda (ISLR).

Em 2009, o governo Chávez intensificou sua campanha de nacionalização, visando as subempreiteiras de serviços petrolíferos que operam no Lago de Maracaibo e avançou também contra as siderúrgicas especializados no Orinoco. O governo nacionalizou 60 empresas privadas produtoras de bens e serviços do setor petrolífero em várias regiões e absorveu mais de 8.000 trabalhadores que passaram a ser incorporados pela PDVSA. A tomada de controle desses bens e serviços resultou da aplicação de uma nova lei que permite a desapropriação desses setores.

O chefe de Estado ressaltou que, com a absorção dos serviços, a indústria venezuelana reduzirá os seus custos de produção em quase US\$ 700 milhões ao ano. Enquanto que o Ministro de Energia e Petróleo venezuelano e presidente da PDVSA, Rafael Ramírez, afirmava que a nova lei não afetará a contratação de equipamentos de perfuração, além disso, blindagem do Estado contra a arbitragem internacional, já que qualquer conflito deverá passar aos tribunais nacionais<sup>124</sup>.

Obviamente, expropriação foi facilitada pelo fato de a maioria das operações assumidas pelo governo serem venezuelanas, reduzindo o número de ações em tribunais internacionais e também baixando significativamente o preço que o governo terá que eventualmente pagar pelos ativos nacionalizados das empresas operadoras. Embora as campanhas de nacionalização deem ao regime de Chávez algum controle adicional sobre os custos e proporcione alguma economia no curto prazo, elas potencialmente prejudicam os projetos de longo prazo da econômica venezuelana.

---

<sup>122</sup> MENPET; CAMPODONICO, 2007a.

<sup>123</sup> Em 2003 a PDVSA anunciou a dissolução da BITOR e em 2004 o MEM que não continuaria com a Orimulsión pela baixa contribuição ao fisco, mas que ainda cumpriria todos os contratos assinados.

<sup>124</sup> O Globo.com (08/08/2009). “Chávez nacionaliza 60 empresas do setor petrolífero da Venezuela”.

## **4 – A GOVERNANÇA PETROLÍFERA: Uma discussão sobre o papel do Estado na indústria petrolífera mexicana e venezuelana e as suas implicações.**

### **4.1 – O marco político e institucional do país**

Várias dimensões (políticas, econômicas, sociais e éticas) se sobrepõem e incidem na configuração atual dos sistemas de governança petrolífera. Em primeiro plano se encontra enquadrado dentro das instituições políticas – executivas, legislativas e judiciárias – que condicionam o tipo e efeito do marco institucional e regulatório da indústria petrolífera nacional. Pelas características únicas dessa indústria, a dinâmica e regulação do setor geralmente são temas relevantes e contenciosos nos debates políticos nacional e regional, dos quais as instituições políticas são parte essencial.

Nas instituições políticas nacionais se cria, modifica e interpreta a normativa constitucional e legal que regula a exploração dos hidrocarbonetos. Igualmente, a qualidade das instituições políticas é crucial para a manutenção de compromissos capazes de manter os direitos de propriedade. A existência de controles e equilíbrios podem evitar incentivos do Estado ao descumprimento de compromissos assumidos.

Apesar da alternância de governo, o México tem experimentado, desde 1929, uma relativa estabilidade política e uma continuidade institucional básica demarcada pela constituição de 1917, ainda vigente. A liberalização política mexicana foi mais gradual e menos conflituosa que em outras transições políticas da região, em parte porque o seu regime bem institucionalizado e amplamente inclusivo é uma forma mais flexível de governo semi-autoritário.

A posição dominante do PRI e suas estreitas ligações com o Estado tradicionalmente isolaram a elite política governante da efetiva competição política. Porém, a sua derrota no ano 2000 transformou a realidade política nacional ao descentralizar o poder permitindo que os líderes legislativos e os governadores capturassem o poder político. A estrutura de poder mudou, mas o país não encontrou ainda a maneira efetiva de se governar.

O sistema político mexicano tem uma estrutura de governo que carece de um aparelho efetivo de pesos e contrapesos que defina nitidamente os espaços de ação de cada um dos poderes políticos. Atualmente, há no país um clima de desqualificação mútua entre os distintos partidos. As instituições políticas atravessam um claro período

de fragilidade. A realidade do país é complexa porque o poder foi efetivamente desconcentrado e, atualmente, há distintas percepções sobre a realidade nacional.

O regime burocrático mexicano é fortemente presidencial, com principais iniciativas políticas mantidas sob o firme controle do executivo federal. O governo é pesado e burocrático, com grande propensão a legislar, fato que o torna disfuncional e não efetivo. Ao contar o PRI com uma maioria legislativa não se resolvem as diferenças com o partido de governo nem diminuem o incentivo para travar os projetos do Executivo. Pelo lado do Poder Judiciário, a Suprema Corte, embora tímida em assumir o seu caráter constitucional, tem-se convertido num pilar da governabilidade do país.

Enquanto que na Venezuela, os atores políticos e interesses concorrentes que, apesar de frequentes conflitos em questões políticas, se mantiveram unidos pelo Pacto Fijo, até a chegada de Hugo Chávez ao poder. Um novo elemento no sistema político é a confrontação aberta entre grupos econômicos, elites políticas, por um lado, e o grupo dominante liderado pelo Chávez, pelo outro. O mecanismo desenvolvido pelo chavismo foi lograr a captura do Estado, através da instalação de representantes, nas estruturas de decisão pública e de um novo marco constitucional e legal.

As mudanças institucionais aplicadas recentemente se apoiam em uma centralização do poder, em uma democracia participativa e em políticas públicas que potencializam a construção de uma nova rede de relações sociedade-Estado. O regime bolivariano concentra o poder no Executivo, e tem um sistema tendencioso a produzir no Legislativo maiorias que apoiam suas decisões. Também carece de um Poder Judiciário independente que possa dificultar decisões do governo que modificam arbitrariamente as políticas de Estado.

O enfraquecimento do sistema de partidos deixou um vácuo institucional que vem sendo coberto por experiências de organização – onde a separação do político e do paramilitar é discutível – que se traduzem em uma instabilidade institucional. A oposição é fragmentada politicamente, não tendo sido capaz de se re-institucionalizar e se legitimar eleitoralmente. Os partidos políticos tradicionais deixaram de serem expressões de participação como instâncias para canalizar a conduta política.

Países como a Venezuela e, em menor medida, o México que dependem economicamente dos hidrocarbonetos, estão sujeitos a potenciais efeitos perversos sobre a economia e institucionalidade nacional. A dependência enfraquece o arcabouço

institucional que, por sua vez, produz um baixo desempenho econômico. O rentismo petrolífero parece ter deteriorado a sua qualidade institucional e governabilidade.

Os benefícios políticos e sociais de controlar o Estado em países com abundantes recursos naturais são superiores, no curto prazo, aos obtidos pela cobrança de impostos. A abundância de recursos em mãos de regimes autoritários ou semi-autoritários como o chavista, se converte em uma poderosa arma para manter o poder. Sem embargo, essa situação, finalmente, poderia colocar em risco até a própria democracia do país.

Não podemos deixar de assinalar que, apesar dos avanços políticos, econômicos e sociais logrados, em ambos os países persistem perigos à produtividade e à autonomia dos atores do setor petrolífero, sobretudo das ENPs. Entre eles destacam-se o controle político e social de cima para baixo, a burocratização do setor, a reintrodução ou a permanência do clientelismo através de novas formas, como a instrumentalização partidária, a falta de compromisso da tecnocracia, entre outros.

#### **4.2 – O desenho e a instrumentação da Política Energética**

A responsabilidade de delinear a política energética recai nos governos nacionais. Embora a política econômica centre sua atenção na natureza e formas de intervenção visando melhorar o desempenho econômico, a política energética é parte integral dela, ao incidir na produção, a oferta e a utilização dos produtos energéticos necessários ao desenvolvimento. A dotação de recursos, as capacidades de produção, a demanda interna e o contexto institucional do país condicionam o seu desenho.

Enquanto a Venezuela possui um papel importante no mercado internacional como membro da OPEP, o México é um tomador de preços, no sentido que suas exportações não têm peso suficiente para afetar os preços mundiais. Além disso, não possui a dimensão internacional que a Venezuela desfruta com a PDVSA. Não obstante, pode causar surpresa descobrir que o México é maior exportador de petróleo do que a Venezuela ou o Equador, que são os únicos membros da OPEP na região.

A Venezuela é amplamente dependente da exportação de hidrocarbonetos, em termos do balanço externo (geração de divisas) e como de rendimentos fiscais. A diferença dos tradicionais países exportadores de petróleo *stricto sensu*, México possui

uma economia mais diversificada tanto na estrutura industrial quanto em nas relações econômicas e financeiras, mas compartilha com eles o objetivo de maximizar a captação das rendas petrolíferas. A importância estratégica da sua indústria petrolífera radica no papel que joga nas finanças públicas.

No caso mexicano, o Estado exerce um papel crítico no setor energético. Grande parte da energia primária é produzida e transformada por empresas da sua propriedade. Nestas condições, a gestão e as decisões de investimento dessas empresas e as estruturas de preços e impostos que afetam ao setor têm sido temas centrais da política energética. A estrutura, organização e desempenho do setor energético mexicano estiveram, desde os primórdios, relacionados estreitamente às atividades da sua indústria petrolífera.

O papel do petróleo nas finanças públicas mexicanas tem evoluído de maneira diferente a sua participação no PIB. Desde os anos 1980, sua contribuição à economia foi significativa. O máximo histórico de participação no PIB alcançada pelo setor foi de 11%, em 1983. A partir desse momento sua participação na exportação total de mercadorias vem diminuindo. A tendência foi conduzida pelas quedas dos preços de petróleo e pelo incremento importante das exportações não petrolíferas. Os recentes aumentos dos preços permitiram aumentar novamente a sua participação econômica em torno ao 3,5% do PIB.

México é altamente dependente dos hidrocarbonetos. Petróleo, carvão e gás representam quase 90% da geração e uso de energia. O crescimento da indústria petrolífera e sua contribuição às finanças públicas e ao balanço comercial, sobretudo entre 1970 e 2005, foi excepcional. Mas a rápida queda das reservas provadas, as taxas de reposição perigosamente baixas e o crescimento do mercado interno pressionam à dinâmica do setor e geram novas preocupações no âmbito da política energética.

O desenho da política energética mexicana é fortemente delimitado por elementos internos e externos, novos e antigos. Os fatores internos emanam da interpretação e o uso da tradição constitucional e jurídica que estabelecem a propriedade nacional do subsolo, o monopólio estatal da indústria petrolífera, também da dependência das rendas geradas pelas exportações de petróleo e dos interesses políticos, econômicos e sociais criados nos âmbitos nacional e estaduais.

Entre os fatores externos estão a evolução do mercado internacional, as mudanças nas políticas energéticas dos países do TLCAN, especialmente o interesse

dos EUA na conformação de um mercado energético. Cada um dos fatores exerce pressão sobre o governo e as suas políticas. Por uma parte, para mudanças na política de produção e exportações e, por outra, para reformas constitucionais que permitam abrir a exploração, produção e venda de hidrocarbonetos ao investimento privado.

A política aplicada pelo governo mexicano, após a descoberta de Cantarell, tem se caracterizado basicamente pela maximização da renda petrolífera e a extração de recursos da PEMEX para resolver os problemas fiscais e da falta de recursos externos. Desde o *boom* petrolero a política energética mexicana foca-se na contribuição das atividades petrolíferas na balança comercial e nas finanças públicas.

A falta de uma política energética integral criou um vácuo limita a capacidade do Executivo para formular estratégias viáveis e políticas públicas congruentes para o setor. A fraqueza institucional da SENER tem sido notável e revela que parte importante das decisões, em matéria de política energética ou petrolífera, é tomada em outras Secretarias de Estado ou nas empresas públicas do setor. Um número amplo de instituições públicas compartilha a autoridade sobre a direção das empresas estatais de energia, enquanto que os entes reguladores carecem de autonomia.

Por outro lado, a Venezuela tem se comportado como um típico exportador de petróleo, com horizontes de curto prazo maximizando rendas e subsidiando fortemente o mercado doméstico de produtos petrolíferos. Devido aos fartos recursos e sua representatividade na economia, as mudanças de direção que distinguiram as políticas energéticas estiveram, por diversas vezes, alistadas a decisões de caráter político, em sequenciais movimentos de abertura ou de estatização. O rumo da política petrolero segue sendo uma questão que divide à sociedade venezuelana e ao movimento chavista.

A essência do neoliberalismo nas fórmulas da política energética nos anos 1990, sem dúvida alguma, foi a desvinculação entre a PDVSA e o Estado. A abertura caracterizou-se por uma política produtiva de acordo com a base das reservas e as oportunidades de mercado. Os seus pilares institucionais foram, por um lado, dotar à PDVSA de recursos para aumentar suas capacidades produtivas e tecnológicas. Por outro, respeitar a sua autonomia gerencial sob a supervisão do MEM.

O advento do governo de Hugo Chávez produziu uma mudança drástica na política petrolero. A nova política bolivariana tem mostrado signos inequívocos de reversão da abertura conduzindo o Executivo a um projeto de recuperação do papel do



Estado no setor. Para isso, foram retomadas medidas que caracterizaram o antigo nacionalismo petrolífero<sup>125</sup>. Ele é entendido como a articulação do regime político e petrolífero centrado na expansão e distribuição da renda petrolífera pelo Estado.

A reorientação materializou-se em dois âmbitos fundamentais: por um lado, no operativo, com a perda total de autonomia da PDVSA, por outro, no financeiro, ao se ampliar a arrecadação fiscal e se priorizar a participação do Estado na distribuição das rendas petrolíferas antes que o investimento no setor. Também buscaram recuperar para o Executivo, por intermédio do MEM, o papel de reitor na definição e aplicação das políticas públicas relacionadas ao setor.

Apesar dos extraordinários ingressos petrolíferos, a situação fiscal não é folgada e o governo continua justificando o endividamento. Recentemente a China concordou em emprestar US\$ 6 bilhões para projetos de extração e refino. Deles, US\$ 4 bilhões serão utilizados para elevar a produção conjunta com empresas chinesas. Enquanto que US\$ 1,5 bilhão será utilizado em projetos de refino e US\$ 500 milhões para aquisição de maquinário<sup>126</sup>. Nos últimos anos, a China tornou-se o maior financiador da Venezuela – previamente já lhe concedeu US\$ 32 bilhões a serem pagos com petróleo.

A razão fundamental do endividamento seria resultado do projeto político que combina políticas populistas e reformas de tipo socialista e que pretende se perpetuar no poder. Dada a difícil situação econômica do país e a perda da popularidade, o governo estaria acumulando somas de dinheiro para expandir o gasto e criar uma sensação de bem-estar. Assim, a carga fiscal da PDVSA e as injeções de dinheiro, como o chinês, seriam um apoio crucial para a economia, em um momento que o governo procura ampliar os gastos públicos, a menos de um ano para as próximas eleições presidenciais.

### **4.3 – Direito de propriedade e controle do Poder Público sobre os recursos**

As Nações Unidas reconhecem o direito soberano dos Estados sobre os seus recursos naturais. Isso significa que cada Estado tem a liberdade de outorgar o direito para ascender ao recurso natural e de cobrar uma contribuição patrimonial. Porém, a administração dos recursos petrolíferos é uma tarefa particularmente complexa ligada às

---

<sup>125</sup> As medidas incluíram o fortalecimento da OPEP, a política de aumento dos preços e não de volumes extraídos, aumento da arrecadação fiscal petrolífera, o uso do petróleo como instrumento de política exterior, o suposto uso da renda petrolífera para promover o desenvolvimento nacional, entre outras.

<sup>126</sup> *Jornal Valor Econômico* (24/11/2011). *Com novo empréstimo, Venezuela já captou US\$ 38bi com chineses.*

múltiplas considerações de caráter sócio-político, econômico e técnico. O domínio e controle do Estado sobre eles sugerem uma clara separação, entre a terra e o capital.

Isso garante a transparência da relação entre o proprietário do recurso, quem exerce a sua administração, e aqueles que operam e investem no setor para obter um retorno, seja ele um organismo público ou privado. Assim, uma função essencial do Estado é definir os termos e condições de acesso aos recursos. Para isso é fundamental possuir uma legislação que estabeleça o regime tributário adequado para as atividades extrativas e um marco regulatório onde elas se desenvolvam.

As características da indústria petrolífera mexicana repousam em diversos atributos. Mas a sua excepcionalidade se baseia na sua origem associada ao evento revolucionário de nacionalização de 1938. Desde então, o nacionalismo petroleiro tem caracterizado o país. Aliás, a abertura ou a venda de partes da indústria ainda é tema altamente emocional para os mexicanos, que vêem o setor como parte da identidade e da soberania nacional. A simples ideia da participação de empresas estrangeiras no setor é controversa e complica todo processo de reforma.

Nas últimas décadas, a indústria petrolífera mexicana caracterizou-se pela dinâmica de reformas parciais e a continuidade dos processos de governo. A originalidade das alterações consistiu em manter vigentes elementos institucionais no âmbito dos direitos de propriedade sobre o recurso natural, enquanto se transformava a organização e funcionamento das empresas públicas de energia incluindo a participação limitada de novos atores nacionais e internacionais e dispositivos regulatórios.

No setor petrolífero mexicano prevalece um modelo político do tipo verticalmente integrado e institucionalmente arraigado que se autorregula, consequência da forte dependência da PEMEX face aos organismos da administração federal. O Estado desempenha distintas funções através de diversas instâncias do governo federal, ele como proprietário dos recursos, formulador de políticas, autoridade fiscal, regulador, investidor e operador.

O governo mexicano deixa nas mãos da PEMEX diversos instrumentos de administração dos recursos petrolíferos e gasíferos que são propriedade da nação. Porém o poder da estatal tem diminuído por restrições de caráteres político e orçamentário que incidem direta ou indiretamente em aspectos centrais da administração dos recursos do

subsolo. O tratamento fiscal da empresa estatal faz que ela não goze de independência e que seja considerado o máximo pilar das finanças públicas.

As responsabilidades de supervisão do setor se dividem entre a SENER, a SHyCP, o Congresso da União e as próprias unidades da PEMEX. Enquanto que as atividades operativas da PEMEX são reguladas e supervisionadas pela SENER. A SHyCP incorpora o seu orçamento anual no orçamento consolidado do governo mexicano aprovado pelo Congresso da União. Enquanto a Secretaria do Ambiente e Recursos Naturais em coordenação com outras autoridades federais e estatais regulam as atividades que afetam o meio ambiente.

Em vários aspectos fundamentais das suas atividades operativas, a PEMEX também está sujeita a controles semelhantes às distintas entidades do governo. A Secretaria da Função Pública (SFP) confere e avalia o desempenho da empresa e de cada uma das suas subsidiárias. Impulsiona auditorias, solicita informações e sanciona aos funcionários da estatal como se fosse uma dependência do governo. Também efetua controles de gestão para condicionar ou regulamentar as suas decisões administrativas.

A estrutura política do modelo governança petrolífera mexicana acarreta sérios problemas burocráticos e sobreposição de funções entre os distintos agentes governamentais que atuam direta ou indiretamente no setor gerando muitas situações de conflito nos objetivos estratégicos para a sua indústria. Do caráter antagônico desses objetivos resultam densas lutas de poder entre a própria PEMEX, a SENER, a SHyCP e os diferentes poderes e partidos políticos.

Na Venezuela, em ordem de hierarquia, o MEM ocupa o mais alto nível e tem a responsabilidade de definir os alinhamentos principais para o setor petrolífero. Ele é seguido em hierarquia pela PDVSA, que supervisiona e controla as operadoras. Finalmente as filiais encarregadas de executar os planos e programas operativos da indústria. Sem embargo, desde a nacionalização petrolífera, esta estrutura, na prática, era desconhecida pela PDVSA, que chegou a se converter no centro principal (e quase exclusivo) das políticas em matéria petrolífera.

Desde então governo pós governo tem concentrado toda a sua atenção na PDVSA esquecendo-se do MEM. A sobreposição de responsabilidades e funções levou à PDVSA a deslocar ao Executivo Nacional na figura do ministério. Ele foi, aos poucos, sucateado e grande parte do seu pessoal mais capacitado foi levado pela empresa. O

próprio ministério foi vítima da decadência da sua infraestrutura física e do seu potencial foi reduzido junto com os demais empregados públicos.

A expressão mais reveladora do deslocamento de competências foi sem dúvida a abertura petrolífera. Nela, o papel do MEM foi reduzido a um status de organismo referendário dos objetivos da estatal, que passou a ser o centro das políticas petrolíferas. Antes da nacionalização, o MEM tinha sido responsável pela elaboração das políticas e pelo desenho e administração dos diferentes modelos contratuais. Mas na abertura, a sua capacidade técnica e de recursos para realizar as funções era reduzida e não possuía as condições para elaborar um plano alternativo mais vantajoso.

Essa situação foi contornada durante os anos 1990, devido ao fato de o governo venezuelano ter oferecido incentivos para atrair investimento no setor, porque favorecia o desenvolvimento dos projetos, da produção, da atividade econômica gerada e dos impostos arrecadados que proviam às autoridades de recursos fiscais e de adesão política e social. Uma vez instalados os ativos, as autoridades bolivarianas tiveram incentivos para usar o seu poder soberano sobre a regulamentação, a tributação e os direitos do Estado para expropriar ingressos e ativos do setor.

No entanto, no governo do presidente Chávez, o MEM claramente recobrou o seu papel de administrador dos recursos naturais, de autor das políticas, de regulador e fiscalizador das atividades em matéria de hidrocarbonetos. O Executivo Nacional cumpre as referidas funções através do ministério, que assume nos fatos e no direito a administração das terras e, com elas, as distintas formas contratuais.

No entanto, em nossa opinião o ministério ainda precisa de recursos físicos e humanos indispensáveis para cumprir eficientemente o seu papel, face à forte presença do setor privado e da crescente participação da PDVSA na indústria petrolífera. Acreditamos que não é suficiente dispor de uma normativa clara, que estabelece as competências, sem que elas venham acompanhadas do fortalecimento político, financeiro e técnico das instituições encarregadas da sua aplicação.

Na Venezuela o atrativo geológico é inegável, mas o principal risco é institucional. Ainda persistem rasgos culturais associados ao paternalismo político que definem as relações entre os organismos oficiais. Observando-se uma tendência de sobreposição de funções dos atores governamentais como resultado da concentração do poder no Executivo Nacional. Como exemplo temos o caso do MEM e da PDVSA, cujo

comando é concentrado numa única pessoa nomeada diretamente pelo presidente Chávez. Assim, o Executivo Nacional, atualmente concentra as funções de proprietário dos recursos, formulador de políticas, autoridade fiscal, regulador e operador.

#### **4.4 – O marco legal e regulatório da indústria petrolífera**

O marco legal e regulatório abrange tanto normas e processos específicos ao setor, como aqueles de caráter geral que se aplicam a empresas públicas e privadas. Refere-se também ao marco regulatório como às instituições responsáveis da sua aplicação. As interações entre as distintas funções dos responsáveis do setor são múltiplas e tendem a reforçar-se mutuamente, motivo pelo qual visualizar a congruência e a forma como se vinculam com outras áreas da política pública é fundamental.

O setor petrolífero mexicano conserva fortes elementos da herança institucional que dera origem a sua indústria. O marco normativo e regulatório continua sendo restritivo, sobretudo no que se refere aos investimentos de risco ou compartilhamento, vendas ou utilidades da produção de hidrocarbonetos. Nesse contexto, o México vive uma polarização social ao redor da necessidade de reformar a sua indústria petrolífera. Um ponto importante do debate surge da visão do esgotamento do modelo petrolífero centrado num monopólio estatal verticalmente integrado que se autorregula.

A legislação petrolífera mexicana ainda se encontra regada e regulamentada, basicamente no artigo 27 da constituição de 1917, que estabelece o monopólio de PEMEX na E&P petrolífera. Enquanto que em outros artigos estabelece que o setor público deve ter, no ser cargo e de maneira exclusiva, as áreas estratégicas do país e as atividades assinaladas pelas leis emitidas pelo Congresso da União. Por esse motivo, baseando-se na legislação, às vezes se interpreta que a atividade petrolífera mexicana não constitui um monopólio, senão uma função estratégica do Estado.

As limitações constitucionais explícitas na emenda de 1940, ratificadas nas distintas reformas parciais, não permitem mudanças profundas no marco legal e regulatório. Uma alteração constitucional exigiria a aprovação da maioria dos membros do Congresso da União e aprovação da maioria das câmaras estaduais. Mas a atual falta de consenso e acordos políticos de longo prazo impossibilitam a renovação institucional do país e a redefinição clara das relações entre os distintos atores do setor.

A indústria petrolífera mexicana se encontra sobre regulada, não entanto, opera com diversas lacunas. Algumas foram preenchidas pela PEMEX ao juntar funções próprias do governo, do regulador e do operador. Na prática predominam na legislação do setor diversas leis secundárias, que outorgam aos distintos atores atribuições auxiliares especiais ao tempo que dificultam uma demarcação das responsabilidades específicas de cada entidade.

A evolução da indústria petroleira mexicana em torno de um amplo e fechado monopólio de Estado tem se traduzido em um desenvolvimento incipiente de instituições, marcos normativo e quadros profissionais. A regulação administrativa geral semelhante a outras entidades governamentais, à qual se submete à PEMEX reduz a sua flexibilidade operativa, enfraquece a sua capacidade competitiva e lhe impede aproveitar as oportunidades como empresa. As distintas leis, às quais ela é submetida, afundam-na dentro de um labirinto burocrático<sup>127</sup>.

Soma-se a isso que comumente, ao assumir as agências governamentais suas obrigações estabelecidas no marco legal, tem prescindido da autonomia e dos recursos necessários para cumprir suas tarefas. Como exemplo tem-se a CRE, cujas atribuições como agente regulador são limitadas. Ela carece da autonomia institucional e das capacidades técnicas e financeiras requeridas para exercer suas responsabilidades. Em teoria é um órgão descentralizado, mas na prática funciona como extensão da SENER, que não logra impor suas diretrizes na PEMEX nem na CFE, que estão fora do âmbito da sua intervenção. Fatos que acabam reforçando o poder relativo dessas empresas.

O conjunto de disposições que compreendem o marco legal e regulatório mexicano está essencialmente marcado por uma lógica burocrática que privilegia o controle de processos políticos frente a uma disciplina baseada em resultados econômicos. A forma como a legislação integra as empresas públicas às finanças públicas é singular. Devido ao fato de ela se basear e estar dominada pela tradição e pelas necessidades próprias da atividade governamental.

Na Venezuela, ao iniciar-se o governo de Hugo Chávez, se mantinha a vigência da lei de 1943 que conjuntamente com outras leis e decisões da Corte Suprema, promulgadas posteriormente constituíam um marco jurídico completo, mas não coeso.

---

<sup>127</sup> A PEMEX está submetida entre outras leis, à leis de Entidades Paraestatais, de Aquisições e Arrendamentos e Serviços, de Responsabilidades Administrativas de Servidores Públicos, de Obras Públicas e Serviços Relacionados.

Embora inicialmente houvesse a insistência na manutenção e no cumprimento dos contratos e acordos contraídos pela República, também foi anunciada a revisão em defesa da nação. Essa situação foi modificada com a promulgação de instrumentos legais que derogaram toda a legislação prévia, criando um novo marco legal.

Desde 2002, o governo venezuelano começou a implementar profundas modificações no marco legal e regulatório do petróleo, alterando o desenho da governança petrolífera e os seus mecanismos de financiamento. As modificações promovidas pelo governo bolivariano, no contexto da Constituição de 1999 e da LOH de 2001, provocaram mudanças significativas na participação e na relação entre o Estado e a iniciativa privada nas atividades de E&P no país.

Os aspectos normativos da nova legislação eliminaram as restrições jurídicas internas mais importantes contra a expropriação, estabelecendo os direitos soberanos sobre a tributação petrolífera em oposição às disposições contratuais como forma de determinar o papel do Estado na tomada dos ganhos do setor. Como consequência o marco tributário vigente e a nova estrutura institucional do país incentivaram a liderança política bolivariana a aumentar o *government take* no setor petrolífero.

Pela amplitude das alterações geradas por essas novas medidas legais, podemos concluir sem dúvida que se trata de uma verdadeira reforma petroleira, diferente do caso mexicano. Elas provocaram a transformação quase completa do setor pela revogação de todas as legislações anteriores sobre o tema. Entre as alterações, mais importantes que esses instrumentos legais incorporaram, se encontra a introdução de modificações substanciais nos dispositivos de captura da renda.

A PDVSA exerce o controle absoluto sobre as atividades operativas e sobre a produção dos hidrocarbonetos através das empresas mistas, facilitando o veloz atendimento das diretrizes da OPEP e das políticas energéticas. As empresas também instituem um controle na comercialização, ao serem obrigadas a vender à PDVSA todo hidrocarboneto produzido e não utilizado, exceto os aqueles pagos em *royalties*. Na legislação, as atividades de fornecimento de produtos derivados constituem um serviço público e, por isso, o Executivo Nacional – a través do MEM – fixa os seus preços.

Temos que ressaltar que os prejuízos na reputação de um país que não honra os compromissos assumidos são altos, sobretudo quando pretende atrair novos investimentos estrangeiros. Porém, no caso venezuelano, os custos de reputação depois

da reforma institucional e das expropriações podem não ser tão altos em razão do grande potencial energético do país ainda gerar grande interesse. Além disso, o governo vem assinando novos contratos com distintas companhias estatais que oferecem o apoio de seus governos na forma de cooperação técnica e créditos.

#### **4.5 – O regime tributário e a geração das rendas petrolíferas**

A contribuição dos recursos petrolíferos às finanças públicas de países exportadores natos como o México e a Venezuela é fundamental para sustentar o gasto do governo e transferir parte da renda petrolífera a outros setores econômicos. Mas diversos fatores – maiores custos de produção, redução dos preços, da produção ou dos impostos – podem diminuir os ingressos fiscais petrolíferos. Isso obriga aos governos reduzir o gasto público ou a gerar mais recursos a partir de outras fontes.

A geração das rendas petrolíferas do México é a mais alta da região latino-americana. Essa situação se faz ainda mais relevante ao se considerar a porção que o Estado mexicano apropria dessa renda. O total das rendas dos campos de petróleo tomado pelo governo através de impostos diretos e dos lucros operacionais da PEMEX representa um *government take* de 100% para qualquer cenário de preços, enquanto que a carga fiscal da PEMEX é uma das maiores do mundo.

No tratamento tributário de PEMEX, a legislação estabelece um regime especial. O seu regime não é como o de outras empresas estatais. O Estado não cobra regalías pelo acesso exclusivo aos recursos do subsolo que outorga à estatal, mas recebe ingressos por conceitos de vendas de petróleo cru, gás natural e produtos derivados. A empresa ainda deve render outros pagamentos, que dependem do preço de exportação do cru mexicano, sem contar os recursos no subsolo, resultando em uma difícil avaliação do desempenho das atividades extrativas mexicanas.

A carga fiscal da petrolífera estatal é atualmente de 70,4%, mas levando em conta outras taxas, chega a 96% das suas vendas internas. Percentuais muito maiores dos equivalentes sobre outras petrolíferas estatais da região como a PetroEcuador ou a própria PDVSA. Essa situação acaba absorvendo todas as potencialidades da empresa estatal mexicana. Em razão disso, segue no Congresso o debate sobre a necessidade de uma reforma fiscal mais completa que permita ampliar a base tributária do país.



Quando o percentual pago pela estatal adicionalmente sobre a porção de ingressos por vendas de petróleo cru superam os preços programados se denomina Aproveitamento sobre Rendimentos Excedentes (ARE). A legislação tributária estabelece que 50% do ARE seja destinado ao gasto de investimentos da PEMEX e que o restante seja utilizado em programas e projetos de investimento em infraestrutura e equipamento das entidades federativas.

A diferença entre os preços efetivos e o programado pela SHyCP cresceu de cerca US\$ 6 por barril para US\$ 22 entre 1990 e 2006, e a renda resultante de quase US\$ 9.000 para US\$ 53.000 milhões no mesmo período, apresentando assim um crescimento aproximado de 441,4 %<sup>128</sup>. Embora os fluxos de ingressos que recebe a PEMEX a partir do ARE serem consideráveis em termos absolutos, eles são insuficientes em relação às necessidades de investimento que a estatal requer.

A intensa apropriação dos recursos petrolíferos pelo governo mexicano é clara. O resultado do progressivo aumento da participação da PEMEX nos ingressos tributários é que a sua contribuição à arrecadação nacional total tem aumentado, passando de 30% para quase 50%. Atualmente os seus aportes equivalem a um terço dos ingressos fiscais e quase a metade dos ingressos totais do governo mexicano.

A produção de petróleo cresceu entre 1999 e 2004, quando passou a cair progressivamente reduzindo sua participação nas rendas. Porém, o país beneficiou-se da alta dos preços internacionais do cru que aumentaram mais de 250% entre 1999 e 2008. Os preços médios da cesta mexicana seguiram a dinâmica internacional. A diferença entre o preço médio de venda dos crus mexicanos e o preço de referência West Texas Intermediate (WTI) oscilou entre 18% e 25% no período. Os custos de produção acompanharam a tendência restando competitividade às operações da PEMEX.

A estatal se caracteriza por ser uma empresa competitiva com preços de produção menores que a maioria das empresas estatais e por debaixo das EIP. Sem embargo, o custo de produção médio dos crus mexicanos era de US\$ 3,52 por barril em 1999, apresentaram um comportamento ascendente. No ano 2004 alcançaram o patamar de US\$ 6,76 por barril, para logo começar a descender novamente, chegando a oscilar num valor de entre 4,4 a 6,1 dólares por barril entre 2006 e 2010.

---

<sup>128</sup> SENER, SHyCP.

A alta dos preços é explicada, pelo esgotamento dos campos com reservas existentes e a falta de campos novos para repor as reservas. Em relação à redução dos custos de produção dos últimos anos, a PEMEX ao não renovar os seus ativos utilizados na exploração acaba tendo menos gastos e, conseqüentemente, menos custos, o que pode gerar às empresas, no futuro próximo, sérios problemas de descapitalização.

Na Venezuela, a propriedade pública da indústria parece ser condição necessária, porém não suficiente, para maximizar a renda petrolífera. O seu caso mostra os conflitos gerados entre o governo e os atores do setor quando sistemas contratuais, ou tributários pouco flexíveis, não permitem a apropriação das rendas resultantes dos aumentos dos preços. Também como no marco de instituições frágeis, episódios de instabilidade político-econômica e de dependência fiscal induzem os políticos a sacrificar benefícios futuros para obter lucros no curto prazo.

Depois do México, o atual *government take* venezuelano é um dos mais altos no mundo – para ter uma ideia, no Brasil é de quase 75% e na Colômbia de 55%. Atualmente somados os aportes da PDVSA – impostos sobre a extração e a renda, os aportes ao FONDEN, às Missões, entre outros dividendos – o governo retém quase o 95% do que produz a indústria petrolífera. Também inclui impostos aos ganhos súbitos que permitem o aumento da taxa que se cobra pelos ingressos extraordinários do petróleo consequência dos altos preços.

No final dos anos de 1990, o investimento privado aumentou substancialmente, em contraste, a partir de 1998, o governo bolivariano extraiu cada vez mais recursos da PDVSA. A evolução do *government take* venezuelano até a aplicação do novo marco legal para o setor reflete o aumento relativo da participação privada operada com menores impostos implícitos e a dependência de *royalties*. Isto se explica pelo fato que a produção da PDVSA caiu enquanto que a quota privada de produção aumentou.

O principal problema para a arrecadação da renda petroleira no regime tributário venezuelano anterior eram as políticas de gestão da empresa e os mecanismos através dos quais a PDVSA era tributada que permitiam um decréscimo constante da arrecadação do Estado. Essas estruturas tributárias estavam baseadas em taxas que recaiam, sobretudo, sobre o lucro da empresa, permitindo uma ampla margem de manobra para a redução do repasse das rendas ao Estado.

A fundamental mudança estabelecida pela LOH, em matéria de tributação petrolífera define que a captação fiscal ocorrerá principalmente através de um imposto cobrado sobre a quantidade de barris produzidos, quer dizer, através da cobrança de direitos de participação do Estado como regalias. A redução do imposto sobre a renda que incidia sobre os lucros da empresa permite, por parte do Estado, um controle aparentemente maior sobre os valores a serem cobrados ao trabalhar unicamente com duas variáveis: as quantidades produzidas e o preço de venda.

A maior parte da produção petrolífera venezuelana corresponde à PDVSA. Ela se manteve estável de 1999 até greve patronal ao final de 2002, que levou a uma forte queda no ano seguinte. Em 2004, começa um processo de recuperação que se mantém até à atualidade. O preço médio da cesta petrolífera de exportação venezuelana seguiu a tendência dos preços internacionais. Em 1999, se encontrava em US\$ 14,3 por barril chegando, em 2005, a US\$ 46 por barril. A diferença relação aos preços WTI manteve-se relativamente constante, em torno de 22% em média.

Como consequência do recente reajuste dos preços internacionais, o preço da cesta incrementou-se no primeiro semestre de 2011. O valor do barril passou de US\$ 24,14 para US\$ 56,45, enquanto que o preço médio fixado na Lei de Orçamento para 2011 era de US\$ 40. O incremento de 141,1% no preço médio do petróleo exportado, se comparado com o mesmo período do ano 2010, representaria um aumento adicional de quase US\$ 20.322 milhões, tendo em conta que o volume de exportação publicado no balanço de pagamento do BCV para o primeiro semestre de 2011 foi de 2,4 mbd.

Os custos de produção de petróleo variam segundo os campos petrolíferos. A PDVSA explora campos com menores custos, cujos valores se situaram em torno de US\$ 4,93 por barril em 2007. Os custos de produção dos Convênios Operativos são maiores porque eles exploram campos marginais que precisam de mais investimentos. Na Faixa do Orinoco são utilizadas técnicas especiais que também determinam custos de produção mais altos. Grande parte da renda petrolífera é resultado das atividades da PDVSA. Ela é responsável, em média, por 82% da renda petrolífera total. Os Convênios Operativos respondem por 10% e as Associações Estratégicas pelos 8% restantes.

#### 4.6 – Como se distribuem as rendas petrolíferas geradas

A presença e utilização das rendas geram tensões entre os governos, as companhias operadoras e distintos grupos de interesse, como trabalhadores, governos regionais e consumidores. Não é uma questão relacionada à eficiência, senão à natureza essencialmente distributiva, normativa e, finalmente, política. Perante importantes variações nos preços ou crises fiscais, esquemas ineficientes de captação das rendas geram estímulos no Estado para aumentar a participação nos lucros do setor ou para forçar a renegociação de compromissos já assumidos.

Exportadores de petróleo como México e Venezuela, estão predispostos a subsidiar expressivamente o preço dos produtos derivados dos hidrocarbonetos no mercado interno com rendas obtidas no exterior. Por serem produtos consumidos vastamente pela população os consumidores pressionam os seus governos, para estabelecer legislações ou subsídios cruzados que favoreçam certos grupos de interesse, enquanto transformam a dinâmica do setor em um assunto politizado.

Tanto o mercado doméstico mexicano, como venezuelano, representam apenas uma porção pequena da produção total de petróleo, mas são intensamente subsidiados. O governo mexicano estabelece regularmente uma política que reduz o preço interno, constituindo uma transferência de renda aos consumidores intermediários e finais. Sem embargo, o caso extremo na região é o da Venezuela que vende os produtos derivados no mercado interno em média a menos de US\$ 8 o barril<sup>129</sup>.

No México, os ingressos petrolíferos são utilizados essencialmente como substitutos dos impostos, os quais deveriam integrar ao fisco o grande capital nacional e estrangeiro. Eles não se circunscrevem somente ao enorme pagamento de direitos e impostos, senão que incluem também o chamado superávit primário que o Estado impõe à estatal com a finalidade de incrementar a capacidade de endividamento do governo, sem refletir em seu balanço orçamentário.

Ao mudar o modelo de desenvolvimento, o petróleo passou de alavanca da industrialização para uma importante fonte de recursos fiscais que sustenta os recursos correntes que comportam um amplo gasto público. A renda petroleira permite ao Estado mexicano níveis importantes de gasto sem elevar a tributação direta ao capital. Ela

---

<sup>129</sup> MONALDI, 2010.

também permite um imposto de custo político zero, equilibra a baixa carga impositiva sobre a renda e as utilidades do capital. Fica claro que a incapacidade de aumentar a baixa carga tributária mexicana origina profundos desequilíbrios estruturais e sociais.

A pesar das mudanças no setor, a política de preços internos não tem sofrido trocas substanciais no tempo porque o governo mexicano a considera um elemento de estratégia industrial. A diferença de preços é assumida pela estatal PEMEX, sob o argumento político de que não constituem subsídios porque, embora os preços de venda sejam inferiores ao mercado externo, eles teoricamente continuam sendo maiores aos custos nacionais de produção. Na realidade constituem uma transferência da renda petrolífera aos consumidores, intermediários e finais.

O uso da PEMEX para disposições clientelísticas permitem que o partido de governo e o sindicalismo petrolífero se apropriem da renda. A organização e a liderança sindical conformam uma instituição política que responde a uma cultura corporativa. A retribuição e as prestações que recebem os trabalhadores petroleiros são amplamente superiores aos de outros setores industriais. O ajuste salarial periódico gerado pela rigidez contratual do contrato coletivo, não reflete em melhoras na produtividade e o eventual passivo laboral pesa excessivamente sobre a situação financeira da empresa.

O Sindicato de Trabalhadores da PEMEX formulou-se como um corpo social de resistência, que captura parte da renda petroleira e não permite o desenvolvimento econômico e estrutural do setor. Ela é uma agremiação de grande peso político pelo número de associados e pelo setor industrial que representa. Mesmo logo do seu enfraquecimento a partir do governo de Salinas de Gortari, hoje ainda se confronta com o governo por considerar inviáveis as opções de reforma energética que supõem a privatização de setores importantes da indústria petrolífera.

Uma consequência do processo de democratização do México também foi a ampliação do federalismo fiscal. Com as reformas políticas instrumentadas nos anos 1990, houve um reforço da autonomia fiscal dos Estados da federação. Assim, parte da renda petrolífera se transformou na principal fonte de transferências às 32 entidades federativas. No ano 2005, o Executivo Nacional alinhou-se às autoridades federativas, por razões eleitorais, satisfazendo suas demandas com uma reforma que incrementou as transferências regionais.

Em 2007, quase 54% da tributação paga pela PEMEX foi transferida aos governos federativos. Além do aporte ao Fundo de Estabilização de Ingressos (de cerca de US\$ 1.320 milhões), cada governo estadual recebeu quase US\$ 900 milhões<sup>130</sup>. No atual debate sobre a administração da bonança petroleira é evidente a contradição entre os governos regionais e os setores políticos representados pelo legislativo e que postulam a privatização parcial do monopólio da PEMEX ou a redução da sua carga fiscal. Os poderes locais estão mais interessados na maximização da renda, na maior descentralização na utilização dos recursos e na autonomia no uso das transferências.

Ao mesmo tempo, grupos empresariais mexicanos poderosos estão mais interessados em manter as condições atuais do setor petrolífero tanto em relação aos subsídios como privatização parcial ou total da PEMEX, já que com ela não teriam força suficiente nas mediações políticas para manter os altos subsídios nos preços dos combustíveis ou insumos para as indústrias. Em contraposição se encontram setores do partido de governo e do PRI e os distintos grupos empresariais com suficiente capacidade operativa e financeira de intervir nas atividades do setor.

Diferentemente do México, na Venezuela, apesar da existência de complexos processos administrativos formais para a captação da renda petroleira pelo Estado, o esquema de partilha é demarcado essencialmente pela discricionariedade do Executivo Nacional e a ausência de mecanismos de controle por parte de outros poderes públicos. Isso gerou um tipo de relação particular de dominação (tácita ou formal) entre o Estado, a sociedade venezuelana e a cidadania.

Ao possuir o Estado venezuelano uma fonte expressiva de ingressos que não depende do tributo cidadão, obtém total autonomia econômica, mas acaba reduzindo a capacidade cidadã para a exigência de contas. Assim, o estado vive da renda e não da atividade produtiva da nação. O cidadão tem-se beneficiado das benesses da renda petroleira, na medida em que o Estado tem decidido como utilizá-la. As desigualdades dos ingressos reais da população ocupada em outras atividades industriais são notórias.

O país possui um sistema distributivo controlado pelos funcionários do estado e os políticos que têm adquirido poder com uma grande variedade de formas para distribuir a renda petroleira. Este fato tem conduzido à formação de setores empresariais e agrupações que representam os trabalhadores, de certa maneira, semelhantes aos da

---

<sup>130</sup> Contralínea (02/2008). *Falsa urgencia de privatizar Pemex*. Disponível em: <http://contralinea.com.mx>

maioria dos países capitalistas. A principal diferença reside no fato de que as suas retribuições dependem, em maior medida, da renda petroleira.

Devido aos aportes que recebem do Estado, através da sobrevalorização da moeda nacional que lhes facilita a importação, uma baixa tributação, subsídios e transferências, eles têm benefícios muitos altos. Como em todo sistema capitalista, eles concorrem para se apropriar-se do valor agregado da produção. Mas como é um capitalismo subvencionado pela renda petroleira, se tornaram politicamente fortes, mas não competitivos como as empresas de outros países e precisam de proteção com medidas que restrinjam ou taxem as importações.

A política venezuelana de fiscalização do conteúdo local é bastante peculiar. A BARIVEN é um órgão da PDVSA responsável por todas as contratações feitas pela empresa. Uma das suas responsabilidades é determinar os percentuais de conteúdo local para cada bloco e, para realizar função, ela detém um cadastro de empresas de capital nacional que devem ser contratadas como prestadoras de serviços para atender os requerimentos de conteúdo local.

Embora a aspiração dos empresários petroleiros venezuelanos seja entrar nas atividades de E&P em igualdade de termos com as empresas transnacionais ou até em iguais semelhantes à PDVSA, atualmente não podem fazê-lo por não possuem nem capital, nem a tecnologia suficiente. Desde a abertura, a estratégia geral do setor conexo tem se caracterizado pelo deslocamento do mecanismo de partilha estatal fortemente politizado, ao mecanismo da PDVSA e das suas empresas mistas.

A posição política dos setores industriais é complexa e ambígua. Por um lado, apoiam o Estado rentista como defensor dos direitos soberanos sobre a renda petroleira e a conservação dos recursos naturais. Por outro lado, se opõem na manutenção de empresas públicas que consideram ineficientes, embora acabem se beneficiando dos preços baixos. Criticam o gasto público, mas dependem dele. Exigem ao governo a cobrança de altos impostos para o empresário petroleiro, mas baixos para eles.

É cada vez mais visível a função da PDVSA como grande distribuidora da renda petroleira ao sustentar programas que tem efeitos negativos na economia, dado que não criam condições para o desenvolvimento de outros setores produtivos. O resultado é a hipertrofia do Estado e a criação de empresas improdutivas e ineficientes que geram perdas. Esses organismos públicos atuam baseados num clientelismo político,

absorvendo crescentemente recursos financeiros sem estarem sujeitos a mecanismos hábeis de rendição de contas sobre o uso eficiente desses recursos.

#### **4.7 – A eficiência administrativa e financeira da petroleira estatal**

A tarefa normal das petroleiras estatais reside em explorar, produzir e comercializar óleo cru e produtos derivados otimizando os custos para obter vantagens em um mercado internacional competitivo. A diferenciação das suas funções em relação às do proprietário dos recursos permite que a ENP seja um instrumento eficaz de política industrial, ao mesmo tempo em que atua como operadora, concentrando-se em suas atividades específicas em conformidade à normativa que lhes deu origem e a missão que lhes fora destinada.

A PEMEX é a empresa mais importante do México e é considerada uma das ENP mais ineficientes. Apesar dos enormes recursos gerados à economia nacional, a estatal não tem podido renovar as reservas no mesmo ritmo da extração, nem conseguido investir o necessário na petroquímica e no gás. O desempenho inadequado está diretamente vinculado ao inapropriado regime de governança petrolífera.

Historicamente, PEMEX tem operado como uma extensão do governo mexicano. Ele tem mantido sobre a estatal uma governança disfuncional, caracterizada por recorrentes intervenções de caráter político. Embora o atual governo central seja o mais direitista das administrações tecnocratas em relação à PEMEX, a politização do setor petrolífero mexicano ainda é um tema polêmico. A falta de autonomia da petroleira estatal em diferentes dimensões é reveladora da forte ingerência política no setor.

Pelo seu caráter de monopólio estatal e atuar como uma entidade governamental, ela tem assumido funções que normalmente correspondem ao governo central e não a uma empresa produtiva orientada a maximizar o valor. Ao se submeter ao regime administrativo delimitado pela SFP, também se cria uma aguda dependência dos altos escalões da empresa junto às autoridades governamentais, que tendem a impor fins políticos. Muitas vezes o governo delega objetivos contraditórios – misturando metas fiscais e sociais – que se contrapõem aos seus objetivos econômicos.

O padrão de comportamento da liderança sindical não tem logrado equilibrar os seus interesses gremiais com os da empresa ao exigir prestações salariais incongruentes



com a baixa produtividade registrada e níveis de integração vertical incomuns na indústria petrolífera internacional. A agremiação mantém um rígido controle nos centros de trabalho e ocupa posições-chaves e até limita o recrutamento de pessoal não agremiado. Situações que indicam sérios obstáculos para a eficiência operativa e a produtividade da empresa.

A dependência orçamentária também torna difícil a simplificação dos objetivos para o setor e para a empresa. Dado que seu orçamento é parte do orçamento público nacional, considerações de caráter macroeconômico e de curto prazo têm prevalecido no desenho e elaboração de suas estratégias operativas. A SHyCP e não a SENER, é a principal instituição envolvida na determinação das políticas referentes à exploração e investimentos da estatal através da elaboração e aprovação do seu orçamento anual.

A carência de autonomia orçamentária a submete a objetivos arbitrários do governo. Como exemplo: para o ano 2011, o governo destinou-lhe um orçamento de gasto de US\$ 22.200 milhões, valor 9% superior ao recebido no ano 2010, mas inferior aos US\$ 29.150 milhões que a empresa pretendia<sup>131</sup>. Enquanto isso, o orçamento para investimento da estatal foi 30% inferior aos valores necessários para satisfazer o seu planejamento estratégico.

O tratamento fiscal da PEMEX, considerada como o máximo pilar das finanças públicas, restringe a sua independência. O monopólio estatal do setor tem permitido ao governo capturar as rendas da empresa, mas com a desvantagem de que a expropriação dos lucros limita a sua capacidade financeira. O custo principal é a incapacidade de cobrir com suas utilidades operacionais, sequer parte dos investimentos necessários à expansão produtiva das suas operações, transformando-a em uma companhia altamente endividada que deve recorrer a diversos mecanismos de financiamento.

No início deste ano a PEMEX comprometeu 72% das suas exportações totais até 2018 como garantia de dívida, o que equivale a 192 vezes o valor da dívida. Em 2010, também foram emitidos bônus de dívida por US\$ 5.109 bilhões para cobrir o balanço negativo e recentemente foram emitidos *cebures* por US\$ 730 milhões. Durante os

---

<sup>131</sup> CNN Expansión (09/09/2010). *Pemex, com recursos limitados em 2011*. Disponível em: <http://www.cnnexpansion.com>

últimos cinco anos, mesmo com altos preços do petróleo, a dívida da estatal cresceu 28,4%, alcançando em US\$ 127 bilhões em 2010<sup>132</sup>.

A estatal não se beneficia da alça nos preços internacionais devido a sua carga fiscal. O aumento de preços eleva o seu déficit, pelos valores superiores que paga pelos ingressos derivados de preços efetivos superiores. A diferença entre preços efetivos e programados é absorvida pela SHyCP e investida segundo critérios políticos acertados com o Legislativo, mas decididos pelo Executivo. A prioridade do governo na gerência das rendas continua sendo maximizar os ingressos e aliviar as contas fiscais.

A PEMEX possui recursos suficientes e é uma empresa muito rentável, com baixos custos de produção que oscilaram de US\$ 4,4 a US\$ 6,1 por barril (entre 2006 e 2010). Porém não pode utilizá-los devido à falta de autonomia de gestão, ao regime fiscal e às disposições recessivas da Lei Federal de Orçamento e Responsabilidade Fazendária, que consagram o marco financeiro da sua atuação. Em suma, a falta de autonomia decisória e financeira traduzida em objetivos clientelistas, na falta de aporte financeiro, bem como na falta de investimentos reduzem a eficiência e a capacidade produtiva da empresa e colocam-na em situação de extrema dependência.

Diferente do caso mexicano, a estrutura da PDVSA foi desenhada desde o começo com um sistema de governabilidade que visava minimizar a interferência política e a extração de rendas por parte do governo, garantindo assim a sua autonomia financeira e operacional. Desde a época da nacionalização do setor, assumiu um crescente grau de autonomia em relação ao Estado, alimentando uma cultura corporativa tecnocrática reconhecida como um centro de excelência operacional.

Aos poucos a PDVSA foi fugindo cada vez mais dos mandatos e do controle do Estado venezuelano. Fatores como a globalização de cunho neoliberal, a perda de legitimidade do sistema político venezuelano e até o surgimento e fortalecimento de uma liderança tecnocrática dentro da indústria, redefiniram o papel do Estado no setor. A qualidade da função do MEM foi se deteriorando com o passar dos anos, enquanto a empresa se fortalecia e consolidava, alcançando maior independência frente ao Estado.

A companhia foi empregada sob o âmbito de um regime afastado da soberania petrolífera, com estratégias tais como a internacionalização ou aquisição de capacidade

---

<sup>132</sup> México: Multinacionais imperialistas intensificam a pilhagem do petróleo (27/06/2011). Disponível em: <http://antonioribeironoticias.blogspot.com/2011/06/mexico-multinacionais-imperialistas.html>

de refino no exterior e, posteriormente, com outras concebidas sob a abertura petrolífera. O Estado quase não tinha participação na formulação dos planos e políticas que a PDVSA devia executar, gerando na prática uma captura do Estado pela estatal e uma sobreposição de funções e responsabilidades.

A partir do governo de Hugo Chávez, o setor foi politizado e assim como a PEMEX, a estatal venezuelana passou a ter uma autonomia empresarial, financeira e operacional limitada. Desde então, o governo foi mudando aos poucos a sua missão de ser uma produtora eficiente de hidrocarbonetos para perseguir ao máximo o benefício da sociedade venezuelana.

A crise petroleira de 2002 e a reestruturação produtiva entre a PDVSA e as petrolíferas internacionais marcaram o início de uma nova era, na qual a estatal se transformou em um instrumento político e financeiro. Quando a maioria da tecnocracia que se comprometeu com a oposição às políticas do governo, foi demitida, a PDVSA perdeu as capacidades técnica e gerencial de alto nível.

A deterioração do nível de qualificação do quadro de funcionários tem tornado mais frequentes os acidentes, explosões e incêndios em refinarias, que até o setor petroleiro eram pouco frequentes. Com a demissão de quase 20.000 funcionários, a estatal perdeu boa parte dos técnicos e engenheiros que lhe garantiam a eficiência. Desde então, foram fechados aproximadamente 21.000 poços por falta de pessoal qualificado para fazer sua manutenção<sup>133</sup>.

A PDVSA é a alma econômica do país e suporte financeiro do projeto bolivariano. A centralização do poder político e institucional a converteu no plano doméstico, em um instrumento das políticas públicas de corte socialista do governo. No plano externo atua como instrumento para criar alianças na sua anacrônica confrontação com os EUA, ao tentar exportar o social-populismo a outros países da região utilizando e transferindo a renda petroleira.

Não obstante, a elevada carga social e a diplomacia petrolífera parecem ter provocado danos à saúde financeira da empresa. A situação é tão crítica que, em 2010, depois de somados os custos e gastos da PDVSA de US\$ 87.358 milhões, o pagamento do ISLR a US\$ 3.849 milhões, a estatal teve lucro líquido de US\$ 3.202 milhões, que

---

<sup>133</sup> Revista Veja (Outubro/2006). *Chávez ameaçado de ficar sem dinheiro para revolução populista.*

representam apenas o 3,37% dos totais (US\$ 94.409 milhões) por vendas de petróleo e derivados<sup>134</sup>.

Existem fortes indícios de que a PDVSA esteja longe de alcançar os níveis mínimos de investimento necessários para melhorar os seus níveis produtivos. O elevado endividamento e os consideráveis atrasos no cronograma de investimentos parecem por em perigo os objetivos estabelecidos no Plan Siembra 2005-2030, enquanto o aporte privado permanece distante do projetado, fruto da incerteza política em relação à propriedade privada e ao investimento estrangeiro.

O problema surge devido à administração estar se tornando cada vez mais politizada e os seus objetivos estratégicos parecem ser os volumes de ingresso petrolífero a obter, que se não forem empregados com eficiência serão insuficientes para os fins traçados para o setor. O governo, não a companhia, arrecada os rendimentos do setor e devolve à estatal poucos recursos para reinvestimento. Portanto, a companhia teve nos últimos anos dificuldades para cumprir seus planos de investimentos.

#### **4.8 – A dotação de recursos e a capacidade produtiva e de gestão**

O nível de reservas depende também de maneira importante das mudanças tecnológicas, do nível de preços do petróleo no mercado internacional e dos investimentos em exploração. Então, de certa maneira a existência e o tamanho das reservas são endógenos ao marco institucional e às políticas públicas que prevaleceram no passado. Por sua vez, as reservas também são um determinante primordial das instituições e políticas desenvolvidas nos países.

México é o maior produtor de petróleo de América Latina, mas a produção é realizada somente através da PEMEX. A atividade petroleira mexicana apresenta uma produção mais ou menos sustentada com mínimos percentuais de crescimento nos últimos anos. As principais causas do estancamento são, por um lado, a escassez de investimentos em E&P de petróleo, por outro, a estrutura monopólica do setor que tem diminuído a pressão e a disciplina requerida pela PEMEX para melhorar a eficiência das suas operações.

---

<sup>134</sup> PDVSA

A indústria petrolífera mexicana enfrenta uma conjuntura crítica que pressiona a dinâmica do setor. Cantarell, o maior campo do país, permitiu elevar em 14 % anual a produção de cru entre 1974 e 2006, muito acima da taxa de 7,1 % anual registrada entre 1950 e 1974. Mas a sua exaustão é sinal de alerta. Responsável por quase 40% da arrecadação do governo, a PEMEX vê sua principal fonte de receita se esgotar, ao mesmo tempo em que enfrenta dificuldades para ampliar suas operações.

A PEMEX encara crescentes necessidades de investimento para desenvolver novas jazidas, simultaneamente à necessidade na manutenção da estrutura produtiva e ampliação da capacidade de refino. O dinamismo do mercado interno e os atrasos tecnológicos das refinarias da PEMEX traduziram-se em grandes importações de produtos petrolíferos do mercado norte-americano que representaram US\$ 9.978 bilhões (no período de janeiro-junho deste ano), enquanto as exportações mexicanas aos EUA somaram US\$ 2.927 bilhões. Essa situação pode ter graves consequências para a segunda maior econômica da América Latina.

As reservas provadas e as exportações mexicanas caíram rapidamente nos últimos anos. Ao ajustar a medição de suas reservas de petróleo e possuir uma baixa taxa de reposição, observa-se a limitação das reservas em relação à demanda do mercado interno. A longevidade média das reservas provadas é, atualmente, inferior aos 10 anos. A preocupação pela maturidade das reservas cresce na medida em que elas se concentram em regiões de difícil desenvolvimento.

Ao longo da sua história, a PEMEX tem sido o motor da industrialização e da expansão do mercado interno mexicano. Nesse tempo reuniu formidáveis capacidades produtivas, técnicas e de gestão, ao mesmo tempo, acumulou atrasos tecnológicos, no *upstream* e em outras atividades. Hoje em dia seus principais obstáculos são a exploração em águas profundas e a sua capacidade de refino. A falta de aporte financeiro e de investimento em tecnologia reduz a capacidade produtiva e a coloca em situação de extrema dependência.

Por ter-se desenvolvido em um mercado fechado, os critérios de funcionamento do setor foram, sobretudo, de natureza física. As principais vantagens frente a outros países exportadores residem no fato de operar em condições naturais favoráveis – custos de produção relativamente baixos – e a proximidade geográfica com o principal

consumidor mundial. Mas a vantagem foi aos poucos erodida pela redução dos custos de produção de outros países, sobretudo os não OPEP, graças ao avanço tecnológico.

A indústria permaneceu em contato com o mercado internacional através da exportação de petróleo e a importação de tecnologias disponíveis no mercado. Mas nas últimas décadas a PEMEX distanciou-se das inovações ocorridas como resultado da aceleração do progresso técnico, das reestruturações produtivas e a dinamização da competência. A estatal perdeu capital humano e tecnológico porque o objetivo básico da política setorial esteve em assegurar o fornecimento energético sem considerar questões relativas aos custos e a outros fatores técnicos e econômicos.

Desde o *boom* exportador, sua estratégia operativa procura maximizar a renda, através de altos níveis de produção e exportação. A estatal baseia grande parte do seu programa no desenvolvimento e extração de recursos, sobretudo no mar. Mas sua estratégia tecnológica ainda consiste basicamente em comprar equipamentos e tecnologias desenvolvidas por outros. Ao abandonar o desenvolvimento da capacidade tecnológica autônoma, se converteu em uma empresa tecnologicamente dependente.

Estima-se que México possua recursos prospectivos por 50,5 mil milhões de barris de petróleo cru equivalente (mmbpce). Em torno de 58 % das reservas prováveis se encontram em águas profundas do Golfo do México<sup>135</sup>. Mas pela expansão das fronteiras de exploração e dos custos de E&P, a intensidade de capital e tecnologia incrementou-se substancialmente. Transformar esses recursos em reservas provadas requererá consideráveis aportes financeiros e técnicos que PEMEX ainda não obteve.

Não está claro se os bancos internacionais estarão dispostos no futuro próximo, como o fizeram no passado, a manter os requisitos de gasto de capital que a empresa precisa. PEMEX é uma empresa muito endividada e com passivos muito altos, dos quais somente os seus compromissos com seus trabalhadores e pessoal pensionado constituem quase a metade. Além disso, é preocupante a falta de capacidade gerencial e administrativa para gastar os recursos financeiros, bem como para desenvolver projetos.

A dificuldade é ampliada pelo marco legal restrito que ainda gera dificuldades para constituir associações estratégicas em projetos além do intercâmbio de informação e formação profissional. A PEMEX não pode se associar a outras empresas

---

<sup>135</sup> Informador.com.mx (23/10/2011), *Pemex levanta plataformas marina*. Disponível em: <http://www.informador.com.mx>

multinacionais ou estatais como a Petrobras, considerando o tipo de contrato tradicional na indústria internacional (contratos de risco ou de reparto).

As reservas de petróleo venezuelanas tiveram um expressivo aumento nas últimas décadas e são atualmente de longe, as maiores da região (e primeiras no mundo), ao incorporar recentemente as jazidas certificadas de óleo extrapesado da Faixa do Orinoco. Para ter uma ideia da abundância dos recursos, as reservas provadas de petróleo podem atender o consumo doméstico atual por quase 750 anos.

Apesar do volume das reservas petrolíferas ser claro, não é traduzido em altos níveis de produção. O país tem muito petróleo, mas como vem sendo explorando há muito tempo, a extração fica cada vez mais difícil. A PDVSA sofre atualmente um processo semelhante ao já passado pela PEMEX, de sucateamento tecnológico. O governo venezuelano não tem como prioridade a modernização da companhia porque há abundância de recursos.

Prevalece a incerteza sobre o comportamento da produção petrolífera venezuelana (sobretudo após o 2003), seu nível atual e suas perspectivas de curto prazo. Elas têm sido objeto de constantes tendências políticas. Não há informação confiável sobre a produção potencial ou real do petróleo e do gás natural. As cifras tem se distorcido pela determinação das cotas da OPEP e os problemas da sua efetivação tem afetado a precisão e a consistência das informações.

O governo central afirma que o nível de produção tem-se recuperado desde a greve patronal até situar-se acima dos 3 mbd. Enquanto a estatal afirma ter recuperado os níveis de produção dos anos 2000 e 2001 – cerca de 3,1 mbd – organismos internacionais e outras fontes independentes sustentam que desde 2003 a produção não supera em média os 2,6 milhões anuais. Em 2010, a própria OPEP apresentava produção real da Venezuela em 2,4 mbd, e não em 3,3 mbd como afirmava a PDVSA.

As limitações da experiência técnica e de gestão, assim como a falta de investimentos na manutenção dos campos, limitam a recuperação da capacidade de produção venezuelana. No início do ano 2010 se fez a rodada de licitação para a exploração da área de Carabobo, na Faixa do Orinoco. No entanto, é impossível pensar em tempo inferior a 8 anos para obter da nova produção que possa substituir, em parte, a perda produtiva pelo declínio e exploração ineficiente das jazidas.

Na bacia de Maracaibo, responsável por quase metade da produção venezuelana, são necessários vultosos investimentos apenas para manter a capacidade atual. Nestes campos maduros, assim como em outros da bacia Oriente, não se pode produzir facilmente grandes quantidades de óleo. Embora as perfurações nessas regiões tenham se recuperado dos baixos níveis experimentados no ano 2002, atualmente a infraestrutura segue abaixo da capacidade máxima observada em 1997.

A produção de petróleo envolvendo empresas chinesas deve atingir quase 1,1 mbd em 2014. Segundo o MENPET, a CNOOC pode assumir uma participação no Mariscal Sucre, um projeto de exploração de gás no litoral venezuelano<sup>136</sup>. Mas uma vez superadas as travas políticas iniciais, esse e outros projetos podem enfrentar a uma limitada capacidade técnica e gerencial do sócio majoritário, a PDVSA, na efetivação dos planos e na construção da infraestrutura necessária.

A ausência da capacidade gerencial de alto nível da PDVSA transforma-se em crítica na medida em que o governo a compromete a grande e diversa quantidade de novas tarefas. A decisão de transformar distintas modalidades contratuais em sociedades mistas sob o controle maioritário da PDVSA, obriga a estatal a conduzir e administrar técnica, operacional e financeiramente todas as sociedades. Somada à já enfraquecida capacidade de gestão empresarial também se encontram os acordos de assessoria e o empréstimo de mão de obra qualificada às petroleiras estatais de outros países.

A indústria petrolífera venezuelana precisa de grandes investimentos anuais, especialmente na E&P, que lhe permitam manter os atuais níveis de produção. Mas a Governança do setor caracterizada pela centralização do poder institucional, o elevado *government take* e o alinhamento político da PDVSA e temor de novas ondas de nacionalizações nas atividades medulares e conexas, impossibilitam alcançar os níveis mínimos de investimento. Essas situações reduzem a competitividade no setor e o incentivo da estatal para melhorar a sua atuação e também geram o desestímulo das companhias privadas para investir ou produzir petróleo extra.

---

<sup>136</sup> Jornal Valor Econômico (24/11/2011). *Com novo empréstimo, Venezuela captou US\$ 38 bi com chineses.*



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As mudanças nos sistemas de governança petrolífera, aos quais assistimos desde finais dos anos de 1990 no México e na Venezuela, só podem ser compreendidos ao se relacionar esses processos com as temporalidades internas próprias de cada país. Um acontecimento externo, – neste caso, a variação dos preços internacionais – por mais importante que ele seja, não é suficiente para explicar sozinho o redesenho da estrutura de governo de um setor industrial específico em vários países. Por isso foi importante coligar, ao analisar esses setores, os fatores internos e específicos de cada país.

No âmbito econômico da governança, atualmente o contínuo aumento de preços incide favoravelmente no nível da renda petrolífera tanto de México como da Venezuela, revitalizando o papel do setor na economia nacional. As suas políticas petrolíferas se beneficiam grandemente do incremento de preços, provocado pela demanda mundial – particularmente da Ásia – e a insuficiente oferta marginal da OPEP, entre outros fatores. Porém, os seus governos preocupam-se com objetivos bastante contraditórios, por um lado pelo desenvolvimento do setor, e por outro pela maior apropriação das receitas.

Em ambos os casos a concentração de reservas se converte em uma poderosa ferramenta para que seus governos possam obter rendas monopolísticas. A existência desse tipo de renda implica que os Estados objetivam a maximização da renda – seguem políticas que não estimulam outras atividades produtivas – e não o potencial produtivo do setor. O uso político das suas petrolíferas estatais faz com que grupos empresariais percam capacidades de expansão e de atualização tecnológica.

A falta de reforma na PEMEX e a forte politização da PDVSA contrastam de maneira importante com outros países da região, sobretudo com o caso brasileiro e da sua companhia nacional de petróleo. A diferença do Brasil, onde governos progressistas aprovaram leis que dedicaram uma quantidade maior dos ganhos para áreas de utilidade econômica e social, ao mesmo tempo em que deram maior força e credibilidade ao marco institucional, a direita mexicana e o bolivarismo venezuelano promovem o contrário.

O marco institucional brasileiro projetou credibilidade aos investidores privados e evitou a expropriação da Petrobras. Para outorgar maior credibilidade ao marco regulatório, o governo criou uma agência regulatória independente para supervisionar o

setor petrolífero. A autonomia institucional e os sistemas de prestação de contas da Petrobras também foram fatores importantes que contribuíram para o aumento significativo dos níveis de produção e investimento.

O entorno estável é condição necessária para o desenvolvimento do setor e isto se altera quando as regras de jogo mudam sem prévio aviso, explicação ou justificativa como no caso venezuelano. A discricionariedade é um instrumento essencial da função governamental através da qual a autoridade se adapta ao cambiante entorno econômico e político. No caso mexicano, é impossível legislar para qualquer contingência, então a função do governo seria impossível sem suas faculdades discricionárias básicas. Enquanto que no caso venezuelano não há diferença entre discricionariedade e arbitrariedade. O governo chavista utiliza a discricionariedade sem restrição alguma.

Nesse sentido, o setor petrolífero venezuelano enfrenta uma crise de governança, dado que as instituições políticas deixaram de ser um mecanismo adequado para resolver disputas. O sistema de conciliação de interesses perdeu o seu caráter inclusivo e se converteu em um sistema excludente, baseado na discricionariedade do governo. Os movimentos expropriatórios, em conjunto com um ambiente macroeconômico nacional instável vêm afastando a participação do setor privado nos investimentos.

O contexto de fortes incentivos para a expropriação e o fraco marco institucional dificulta a credibilidade no compromisso de respeito aos direitos de propriedade de novos investidores nacionais ou estrangeiros no setor. Além disso, a confusão no papel de formulador de políticas, regulador e operador, permite à PDVSA impor as regras segundo seus interesses e do Executivo Nacional, limitando a concorrência ao apropriar-se excessivamente das rendas petrolíferas.

O governo bolivariano tem se aproveitado os grandes fluxos de ingressos petrolíferos para financiar seus projetos sociais e subvencionar objetivos geopolíticos no cenário internacional. Mas essas políticas até agora não transformaram de maneira estrutural a ordem econômica do país, senão simplesmente se remeteram à realidade histórica da atuação do Estado venezuelano em relação ao setor. Nesse sentido, não está claro que a política de exorbitantes gastos públicos e a diplomacia de subsídios sejam capazes de criar a base para um desenvolvimento econômico sustentável.

No caso mexicano, ao desempenhar o governo várias funções na administração do setor, sem delimitar claramente suas responsabilidades, como proprietário dos

recursos, regulador e operador, gera uma sobreposição de funções e conflitos nos objetivos estratégicos que atrapalham a dinâmica do setor. Algumas dificuldades relacionadas são a ausência de um órgão autônomo que regule as atividades de E&P e a fraqueza institucional e atribuições limitadas da CRE. Tema muito importante, devido ao forte debate nacional sobre a necessidade de abertura do *upstream* ao capital privado.

Enquanto os desafios do sindicalismo mexicano giram em torno da reestruturação dos seus próprios sistemas de representação, através dos quais possam ser eleitos representantes com capacidade de gestão que lhes permitam conservar direitos que respondam às realidades econômicas do setor. Assim, um sindicalismo atualizado implicaria achar um equilíbrio entre o direito laboral e os modelos econômicos que suscitam uma maior capacitação e especialização.

Em ambos os casos de estudo, uma boa opção para melhorar a governança poderia ser a criação de uma agência reguladora independente do setor petrolífero como no caso brasileiro, que poderia ajudar a fornecer alguma credibilidade, sem tornar o sistema excessivamente rígido. Contudo, um fator a ter-se em conta e que ajuda explicar o êxito do modelo brasileiro é a qualidade institucional do Estado brasileiro e, as suas políticas de longo prazo, em matéria energética, em contraste com os dois países. Também, o lugar que ocupa a Petrobras por sua eficiência e boa administração.

A PEMEX é uma empresa de tipo mundial, segundo vários indicadores, sobretudo na produção de petróleo e nos ingressos. Mas como se observa também é, em muitos sentidos, uma empresa com grandes dificuldades, que são cada vez mais críticas. A maioria dos seus campos está em etapa madura de produção, suas reservas esgotam-se, suas finanças estão enfraquecidas pela desfavorável relação fiscal com o governo e uma dívida cada vez maior. Nessas condições o seu futuro é pouco sustentável.

Ela exemplifica o típico uso de uma ENP, como instrumento político, fiscal e financeiro em um país exportador neto de petróleo. Historicamente, a empresa é utilizada pelo partido de governo – o PRI e logo o PAN –, para fins clientelísticos, e como garantia da dívida pública. Mesmo assim, ainda consegue fornecer ao Estado as expressivas rendas que historicamente permitiram ao país ser o exportador com menos problemas fiscais em relação a outros países como Argentina, Equador ou Venezuela.

Fica claro que a estatal mexicana não pode mais depender dos tradicionais métodos tecnológicos e técnicos, nem da privilegiada produtividade natural dos campos.

Ela precisa compartilhar tecnologia, risco e financiamento em projetos avançados. Porém, a questão gera um intenso debate no México, onde o governo ainda tenta convencer a população a abrir o setor ao investimento privado, como uma tentativa para atrair novas tecnologias.

Por outro lado, a PDVSA é uma grande empresa capitalista cuja organização interna, capacitação do seu pessoal, estratégia internacional de expansão, planificação e o nível de salários são os de uma corporação petroleira internacional. Mas a principal contradição que ela possui é que estar inserida em um país capitalista-rentista incluído em um cartel internacional, dominado por estados árabes com problemas distintos aos da Venezuela e comprometidos em lutas internas.

A PDVSA estaria passando por um processo de sucateamento parecido ao experimentado pela PEMEX. Na Venezuela, a propriedade pública da indústria parece ser condição necessária, porém não suficiente, para maximizar a renda petrolífera. Apesar dos enormes ingressos que superam as próprias estimativas oficiais, o governo continua justificando a necessidade de endividamento e apropriação das rendas da PDVSA. O resultado é a hipertrofia do Estado e a criação de empresas improdutivas ineficientes.

As condições do desempenho petrolífero mexicano e venezuelano dependem dos altos preços internacionais e são possíveis enquanto esta situação se mantenha. Uma queda significativa de preços não poderia ser compensada, pelo menos no curto prazo, por aumentos da sua produção de cru. Menos ainda pelo dinamismo de outros setores da sua economia, pois seus governos não souberam financiar um desenvolvimento autossustentado. Se fosse o caso, os objetivos dos governos e das petroleiras estatais deveriam contar com capacidades, não somente financeiras, senão também técnicas.

O México é um país com um grande potencial energético não desenvolvido plenamente. Mas embora a recente reforma energética represente um avanço merecedor de crédito, mas que ainda não atende com clareza aspectos centrais do setor. A impossibilidade de conseguir que o legislativo aprove mudanças radicais na constituição, leva ao governo central a tentar somente modificações marginais no regime legal atuando sobre leis regulamentares ou associações público-privadas.

Porém, existe no país uma necessidade impostergável de enfrentar os retos do setor petrolífero no presente e no futuro, como a drástica redução das reservas provadas,

o papel desfavorável da PEMEX nas finanças públicas nacionais e a factibilidade de que chegue a operar com padrões internacionais de eficiência na transformação industrial dos hidrocarbonetos. O México vislumbra nas próximas décadas, como um importador neto de energia, senão reverter o declínio da sua indústria petrolífera.

Para superar a conjuntura crítica o governo mexicano precisa desenhar um modelo ótimo de governança petrolífera no qual as instituições da nação e a gestão da indústria possam coexistir com empresas privadas que proporcionem maiores benefícios para a sociedade. Mas a privatização absoluta ou a venda de ativos da PEMEX, inicialmente devem ser descartadas do desenho por muitas razões, a maioria das quais são de natureza política e legal.

É provável que se realizem significativas descobertas em alto mar, se o México conseguir destravar o marco institucional que impede o investimento privado e estatal. A PEMEX requer com urgência grandes transformações estruturais e organizacionais. Para dar-lhe mais autonomia operacional e financeira e atrair operadores internacionais para a exploração e operação das jazidas. Para que possa alcançar o crescimento operativo e tecnológico no setor, a estatal não deve mais ser descapitalizada.

No caso venezuelano não é fácil construir interpretações ou visualizar soluções de governança definitivas sobre eventos muito próximos no tempo e que são fatos relevantes da aguda situação da polarização e confrontação política no país. É difícil prever qual será o final das consequências das medidas de política adotadas pelo governo bolivariano e quais serão as posições tomadas pelas empresas internacionais presentes no país e pelas potenciais empresas interessadas nos recursos venezuelanos.

A Venezuela, sem dúvida alguma, é um grande produtor e exportador mundial de petróleo, mas a concentração da receita do produto nas mãos do Estado, distribuída por critérios políticos, tem privado o país da oportunidade de criar mecanismos de mercado e um marco institucional adequado para diversificar sua economia. Ele é um país em crise econômica, endividado, sem uma política pública de desenvolvimento definida, que tem organizado a sua economia produtiva, serviços públicos e padrões de consumo na renda petroleira. Mudar essa situação não é tarefa fácil, mas necessária.

A exposição dos projetos de E&P ao risco político, ideológico e econômico na Venezuela é evidente, mas ainda existe interesse das petroleiras internacionais no desenvolvimento das enormes reservas de petróleo extrapesado. Quanto maior for o

risco dos investimentos, até os investidores mais corajosos podem ser dissuadidos. Tendo em conta as condições técnicas e financeiras que possui a PDVSA, é difícil acreditar que possa obter no curto prazo, incrementos substanciais nas suas capacidades produtivas. Então serão necessários tempo e condições institucionais mais estáveis e previsíveis antes que novos investidores estejam dispostos a assumir esses riscos.

Finalmente, se o petróleo representa a riqueza principal de um país, não significa que o Estado deve utilizá-lo como pedra angular dos seus programas de governo – como no caso venezuelano. Uma política de administração do petróleo, dirigida desde uma perspectiva conjuntural ou muito setorial com uma falta de projeção a médio e longo prazos difere amplamente de uma política de instrumentação estratégica do recurso natural e desemboca em mecanismos diferentes de redesenho das governanças do setor e conseqüentemente no desempenho setorial.

Embora as economias mexicana e venezuelana dependam em grande medida dos recursos petrolíferos, deve lembrar-se que o petróleo é um recurso não renovável. Por esse motivo, ambos países devem criar as condições para que as suas economias diminuam a dependência exclusiva da venda do petróleo no exterior, destinando uma maior parte da sua produção para o consumo doméstico através de políticas públicas que fortaleçam sua indústria produtiva nacional, ajudando a revitalizar a geração de empregos e impulsando o desenvolvimento econômico nacional.

As petrolíferas estatais deveriam assumir um papel central no sistema de governança, além de serem organismos instrumentais de retórica nacional populistas. Elas devem ser tratadas como empresas comerciais, evitando sua politização e uso como instrumento de apropriação de rendas. Para isso, se devem estabelecer e simplificar seus objetivos, despolitizar os cargos diretivos e melhorar a capacitação técnica, fortalecer os controles internos e reforçar os processos da tomada de decisões de investimento. Em suma, buscar um equilíbrio correto entre autonomia de gestão e responsabilidade com o Estado, evitando práticas que geram clientelismo e sobre extração dos seus recursos.

## **BIBLIOGRAFIA DA DISSERTAÇÃO**

**ADELMAN, M.A.**, The world petroleum market. John Hopkins University Press, 1972.

**ALMEIDA, E.; ARAÚJO, L.; PERTUSIER, R.**, Perspectivas para o Setor de Exploração e Produção. Boletim INFOPETRO. Ano 4, n.1, pp. 6-8, IE/UFRJ, Rio de Janeiro/RJ, Jan, 2003.

**ALMEIDA, E.; ARAUJO, L.**, Atratividade do Upstream da Indústria de Petróleo e Gás Brasileiro. Boletim INFOPETRO. Ano 4, n.7, pp.6-9, IE/UFRJ, RJ, Jul, 2003.

**ALMEIDA, E.**, Por uma Política Petroleira Sustentável. Boletim INFOPETRO. Ano 4, n.11, pp.8-13, IE/UFRJ, RJ, Nov, 2003.

**ALVEAL, C.**, Os Desbravadores: A Petrobrás e a Construção do Brasil Industrial, Relumé – Dumará/ANPOCS. Rio de Janeiro/RJ. 1994.

**ALVEAL, C.**, Fundamentos de Economia do Petróleo; Nascimento e Desenvolvimento. Apostilas Didáticas – Economia e Gestão em Energia. COPPEAD-IE/UFRJ. RJ, 2003.

**BANCO MUNDIAL**, El Estado en un Mundo en Transformación. Washington D.C.: BM, 1997.

**BANCO MUNDIAL**, Más alla Del Consenso de Washington: Las Instituciones Importan. Washington D.C: BM, 1998

**BAXTER, V.**, The Effects of Industry Governance on Offshore Oil Development in the Gulf of México. Joint Editors and Blackwell Publishers Ltda., Oxford/UK, 1997.

**BICALHO, R.**, Política Energética: Abrangência, Consistência, Dilemas e Desafios. In: **BICALHO, R. (Org.)**. Ensaio sobre Política Energética. Interciência Ltda, RJ, 2007.

**BOUE, J.C.**, El Programa de Internacionalización en PDVSA: Triunfo Estratégico o Desastre Fiscal? Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales, Vol. 8 N° 2, p.237-282, May/Ago, Venezuela, 2002.

**BP (Beyond Petroleum)**, Statistical Review of World energy Full Report, 2009, 2010, 2011. Disponível em: [www.bp.com](http://www.bp.com)

**BREGMAN, D.; PINTO JR, H.**. A Experiência Internacional de Aplicação de Royalties: Lições para o Caso Brasileiro. Boletim INFOPETRO. Ano 9, n.1, pp.9-15, IE/UFRJ, RJ, Jan/Fev, 2008.

**BROWER, D.**, Weighing up the risk. Petroleum Economist, Vol.69, N°8, p. 13-16, Aug, 2002.

**CAMIN, H.A.; MAYER, L.**, À sombra da revolução mexicana- História Mexicana Contemporânea, 1910-1989. Ed. Edusp, 2000.

**CAMOU, A.**, Los Desafíos de la Gobernabilidad. Estudio Preliminar y Compilación. México: Flacso, IIS-UNAM, Plaza y Valdés Editores, 2001.

**CAMPBELL, J.L.; LINDBERG, L.**, Property rights and the organization of economic activity by the state. *American Sociological Review* 55.5, 634–47, 1990.

**CAMPODÓNICO, H.**, La gestión de la industria de hidrocarburos con predominio de empresas del Estado. Serie Recursos Naturales e Infraestructura, CEPAL, N° 121, 2007a.

**CAMPODÓNICO, H.**, Gestión mixta y privada en la industria de hidrocarburos. Serie Recursos Naturales e Infraestructura, CEPAL, N° 122, 2007b.

**CANO, W.**, América Latina: do desenvolvimento ao neoliberalismo. Em: FIORI, J.L. (Org.). Estados e moedas no desenvolvimento das nações, 3ª Edição, Ed. Vozes, Petrópolis/RJ, 1999.

**CANO, W.**, Soberania e política econômica na América Latina. Editora UNESP, SP, 2000.

**CHANG, H.; EVANS, P.**, The Role of Institutions in Economic Change. In: DYMSKI, G., DE PAULA, S., Re-imagining Growth, Zed Books, 2004.

**CLÔ, A.**, Oil Economics and Policy. Norwell, MA. Kluwer Academic Publishers, 2000.

**COUTINHO, M.**, Movimentos de Mudança Política na América do Sul Contemporânea. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, 27, pp. 107-123, Nov, 2006.

**DE LA VEGA NAVARRO, A.**, La evolución del componente petrolero en el desarrollo y la transición de México. Programa Universitario de Energía, UNAM, México, 1999.

**DE LA VEGA NAVARRO, A.**, La Industria Petrolera Mexicana en el Marco de las Tendencias Globales del Cambio Institucional, Organizacional y Tecnológico. *OGEL (Oil, Gas, Energy Law)*, Vol. 2, Issue #3, July, 2004.

**DE LA VEGA, 2008.** México y la OPEP: Outra vez?. *Revista el Mundo del Petróleo*. Año 6, Tomo 33, pp. 24-26, Dezembro/2008 – Janeiro/2009.

**DETHIER, J.J.**, Governance and Economic Performance: A Survey, Bonn: ZEF Discussion Paper on Development Economics, 1999. < <http://www.zef.de> >

**DOMINGO, C.; FARGIER, M.; MORA, J. de et al.**, La Apertura Petrolera en Venezuela dentro del Capitalismo Rentístico. *Revista Economía*, XXIV, 15, pp. 25-63, Venezuela, 1999.



**DUMONT, R.; MOTTIN, M.F.**, El mal desarrollo em América Latina. Ed. Panorama, 1982.

**ESPINASA, R.**, Evolución de la política Petrolera Nacional: A 60 años de “sembrar el petróleo”. Revista SIC (Caracas/Ve), Año LX, N° 600, Dic., 1997.

**ESPINASA, R.**, Las contradicciones de Pdvsa: más petróleo a Estados Unidos y menos a América Latina. Revista Nueva Sociedad, N° 204, Jul/Ago, 2006.

**FELDMAN, E.**, La Reflexión de la Evolución Politológica sobre la Democratización en América Latina: del cambio de régimen a la gobernabilidad y las instituciones. Instituciones y Desarrollo, N°8, 9, 2001.

**FIOROTTI, A.**, Reestruturação da Indústria de Petróleo Sul Americana nos Anos 90. Tese de Doutorado, COPPE/UFRJ, Rio de Janeiro/RJ, Dezembro, 2005.

**FIOROTTI, A.; ALVEAL, C.**, Reforma Petrolífera na América do Sul: Política Pública, Capital Privado e Integração Energética, IV Congresso Brasileiro de Planejamento Energético, Itajubá, Mar, 2004.

**FLEICHER, L.R.**, Venezuela. Em: WEINTRAUB, S.; HESTER, A.; PRADO, V. (Org.), Cooperação Energética nas Américas. Cap. 6, pp.161-184, Elsevier, RJ, 2008.

**FOSS, M.; WAINBERG, M.; VOLKOV, D.**, Organização e Regulação do Setor de Hidrocarbonetos. Em: WEINTRAUB, S.; HESTER, A.; PRADO, V. (Org.), Cooperação Energética nas Américas. Cap. 16, pp.425-456, Elsevier, RJ, 2008.

**FRANKEL, P.H. (1946)**, Essentials of Petroleum: A key to Oil Economics. Chapman & Hall Ltd, London, 1969.

**FURTADO, C.**, Formação econômica da América Latina. Ed. Lia, 1969.

**FURTADO, A.T.**, Mudança Institucional e Política Industrial no Setor de Petróleo. In: BICALHO, R. (Org.). Ensaio sobre Política Energética, Editora Interciência, RJ, 2007.

**GIACALONE, R.**, Gigantes en acción: las multinacionales latinas en el nuevo siglo. Nueva Sociedad N° 214, mar/abr, 2008.

**GLOBAL ENERGY OIL & GAS**, Access to Resources. The Rise of National oil Companies. May, 2005.

**GOLDENSTEIN, S.**, Ajuste Neoliberal e seus Impactos sociais: as experiências do Chile e do México. Dissertação de Mestrado do Instituto de economia/UFRJ, 1995.

**HILL, M.**, Implementação: Uma visão Geral. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E., Políticas Públicas: Coletânea Vol 2. pp.61-89, Brasília: ENAP. 2006.

**HIMES, J.**, La formación de capital em México In: SOLÍS, L.. La Economía Mexicana. ed. El Trimestre Economic, 1973.

**HODGSON, G.**, Economics and Institutions: Manifesto for Modern Institutional Economics. Philadelphia: University of Pennsylvania Press. 1988.

**HODGSON, G.**, Institutions and Economic Development: Constraining, Enabling and Reconstituting. Em: DYMSKI, G., DE PAULA, S., Re-imagining Growth, Zed Books, 2004.

**HUIZAR, R.**, The Politics of Mexico's Oil Monopoly. Chicano Studies Institute, University of California, Santa Barbara, 2008

**ISELL, P.**, Hugo Chávez y el Futuro del Petróleo Venezolano (I). Quórum. Revista Iberoamericana de Ciencias Sociales. N° 016, pp. 121-131, Madrid/Esp, 2006.

**ISELL, P.**, Hugo Chávez y el Futuro del Petróleo Venezolano (II). Quórum. Revista Iberoamericana de Ciencias Sociales. N° 017, pp. 97-109, Madrid/Esp, 2007.

**JAMES, G.**, Dinosaurs evolve to survive. National Oil Companies. Petroleum Economist, Vol.70, N°8, pp. 11-12, Aug, 2003.

**KARL, T.L.**, Petróleo e Pactos Políticos: a transição para a democracia na Venezuela. In: O'DONNELL, G.; SCHMITTER, P.; WHITEHEAD, L., Transições do regime autoritário: América Latina. Vértice, SP, 1988.

**KARL, T.L.**, The Paradox of Plenty. Oil Booms and Petro-States. University of California Press, 1997.

**KOOIMAN, J.**, Modern Governance: new government-society interactions. Newbury Park, Calif.: Sage, 1993

**LAHERA, E.**, *Política y Políticas Públicas*. In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. (Org.). *Políticas Públicas*, Coletânea – Vol. 1, pp.67-95, Brasília: ENAP, 2006.

**LAHN, G.; MARCEL, V.; MITCHELL, J. de et al**, Good Governance of the National Petroleum Sector. Chatham House – Royal Institute/UK, 2007a.

**LAHN, G.; MARCEL, V.; MITCHELL, J. de et al**, Report on Good Governance of The National Petroleum Sector. Chatham House – Royal Institute/UK, 2007b.

**LANDER, L.**, La Reforma Petrolera del Gobierno de Chávez. Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales, Vol. 8., N° 2, Ven, 2002.

**LANDER, L.**, La insurrección de los gerentes: Pdvs y el gobierno de Chávez. Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales, Vol. 10, N° 2, Ven, 2004.

**LE CALVEZ, M.**, La Integración Energética en la región latinoamericana desde la Perspectiva Bolivariana: estudio de sus fundamentos, procesos y necesidades. Working Paper N° 010, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Quito, Ago, 2008.

**LE CALVEZ, M.**, El rediseño de los sistemas de gobernanza petrolera em el Ecuador y Venezuela. In: FONTAINE, G.; PUYANA, A. (Org), La Guerra del Fuego: Políticas Petroleras y Crisis Energética en América Latina, FLACSO, 2008.

**LINDBERG, L., CAMPBELL, J.L., HOLLINGSWORTH, J.R.**, Governance of the Americam Economy. Cambridge University Press, 1991.

**LOYOLA, R.**, O Petróleo Mexicano na Perspectiva de um Tratado de Livre Comércio. Ensaio FEE (13) 1, pp. 268-290, Porto Alegre, 1992.

**MANSILLA, D.**, Petroleras Estatales en América Latina: entre la transnacionalización y la integración. La Revista del Centro Cultural de la Cooperación, N° 2, Año 1, Ene/Abr, 2008.

**MANSILLA, D.**, Política y Empresas en la Integración Energética Latinoamericana. Sociedad Latinoamericana de Economía Política y Pensamiento Crítico (SEPLA), 2009.

**MANZANO, O.; MONALDI, F.**, The Political Economy of Oil Contract Renegotiation in Venezuela. In: HOGAN, W.; STRUZENEGGER, F. (Ed). The Natural Resources Trap. MIT Press, 2010.

**MANZANO, O.; MONALDI, F.** The Political Economy of Oil Production in Latin America. *Economía*, v. 9, n. 1, 2008.

**MARCEL, V.** Good Governance of the National Oil Company. Workshop on Good Governance of the National Petroleum Sector, Chatham House – Royal Institute/UK, 2005.

**MAYNTZ, R.**, Nuevos Desafíos de la Teoría de Governance. Instituciones y Desarrollo, N° 7, p. 35-51, 2000.

**MAYNTZ, R.**, El Estado y la Sociedad Civil en la Gobernanza Moderna. Revista Reforma y Democracia, CLAD, N° 21, Oct, 2001.

**MAYORGA, F.; CORDOVA, E.**, Gobernabilidad y Gobernanza en América latina. Working Paper NCCR Norte-Sur IP8, Ginebra, 2007.

**MC PHERSON, C.**, National Oil Companies. Evolution, Issues Outlook. National Oil Companies Workshop. Current Roles and Future Prospects. World Bank. May, 2003

**MIDDLEBROOK, K.**, Liberalização Política num Regime Autoritário: O Caso de México. In: O'DONNELL, G.; SCHMITTER, P.; WHITEHEAD, L.. Transições do regime autoritário: América Latina. Vértice, SP, 1988.

**MINISTERIO DE PLANIFICACION Y FINANZAS** de Venezuela. Indicadores Económicos. Disponível em: <http://www.mf.gov.ve>

**MENPET – MINISTERIO DE ENERGIA Y PETROLEO** de Venezuela. Vários Documentos. Disponível em: <http://www.menpet.gob.ve/>

**MOMMER, B.**, The Political Role of National Oil Companies in Exporting Countries: The Venezuelan Case. Oxford Institute for Energy Studies, WPM 18, Sep, 1994.

**MOMMER, B.**, The New Governance of Venezuelan Oil. Oxford Institute for Energy Studies, WPM 23, Apr, 1998.

**MOMMER, B.**, The Governance of International Oil: The Changing Rules of the Game. Oxford: Oxford Institute for Energy Studies, WPM 26, 2000.

**MOMMER, B.**, Venezuela: Un nuevo Marco Legal e institucional Petrolero. Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales, UCV, Vol.8 N° 2, pp. 201-207, May/Ago, 2002.

**MOMMER, B.**, Petróleo Subversivo. In: ELLNER, S. HELLINGER, D. (Eds.), La Política venezolana en la época de Chávez: Clases, polarización y conflicto. Nueva Sociedad, Ven, 2003.

**MONALDI, F.**, Análisis institucional de la gobernabilidad y contratación en el sector petrolero: casos de la región andina. In: CASTILLA, M; ESPINASA, R.; KALIL, P.; MANZANO, O. (Ed). *Hacia la Integración Energética Hemisférica: Retos y Oportunidades*. CAF-BID, 2008.

**MYERS, K.; LAHN, G.; MARCEL, V. de et al**, Good Governance of the National Petroleum Sector. Interim Report. Chatham House – Royal Institute/UK, 2006.

**NORTH, D.C.**, Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge University Press, 1990.

**OLSON, R.**, Populism redux. *Petroleum Economist*, Vol. 71, N° 12, pp. 10,12, Dec, 2004.

**PDVSA – Petróleos de Venezuela SA**, Vários Documentos, In: <http://www.pdvsa.com/>

**PEDROZA, R.; ALMEIDA, E.**, O Papel da Política industrial no Setor de Petróleo e Gás. Boletim INFOPETRO. Ano 2, n.10, pp.6-7, IE/UFRJ, Rio de Janeiro/RJ. Out, 2001.

**PENROSE, E.T.**, The Large International Firm in Developing Countries: The International Petroleum Countries. MIT Press, Cambridge, 1968.

**PETROLEUM ECONOMIST**, Latin America: Bolivia's gas nationalisation stalls; Brazil's gas-spending surges. Vol. 73 N° 9, pp. 34, Sep, 2006.

**PETROLEUM ECONOMIST**, South America survey: transport options limit growth. Vol 68 N° 9, pp. 5-8, 10-16, Sep/ 2001.

**PINTO JR, H.; ALMEIDA, E.; BOMTEMPO, J.V. de et al**, Economia da Energia: Fundamentos Econômicos, Evolução Histórica e Organização Industrial. Elsevier. RJ, 2007.

**PIERRE, J.; PETERS, B.G.**, Governance politics and the state. St Martin's Press, NY, 2000.

**PRATS, J.**, Gobernabilidad democrática para o desarrollo humano. Marco Conceptual y Analítico. Revista Instituciones y Desarrollo N°10, pp.103-148, España, 2001.

**RODRIGUEZ A., A.**, La Reforma Petrolera Venezolana de 2001. Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales, Vol.8 N° 2, pp.189-200, May/Ago, 2002.

**ROUSSEAU, I.**, La reorganización de Petróleos Mexicanos. Visiones encontradas sobre la gobernanza de una empresa pública (1989-2006). In: FONTAINE, G.; PUYANA, A. (Org), La Guerra del Fuego: Políticas Petroleras y Crisis Energética en América Latina, FLACSO, 2008.

**RHODES, R. A. W.**, Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity, and accountability. Buckingham, Philadelphia: Open University Press, 1997.

**SAASA, O.**, A Formulação da Política Pública nos Países em Desenvolvimento: A utilidade dos Modelos Contemporâneos de Tomada de Decisão. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E., Políticas Públicas: Coletânea Vol.2, pp.219-238, Brasília: ENAP, 2006.

**SARAVIA, E.**, Introdução à Teoria da Política Pública. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E., Políticas Públicas: Coletânea Vol 1. pp.21-42, Brasília: ENAP. 2006.

**SEVERO, L.W.**, Petróleo e Venezuela: 1920-2003. Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC/CEPE). FEA. PUC-SP, 2003.

**SEVERO, L.W.**, A Política Econômica do Governo Chávez. Ministerio de Finanzas de la República Bolivariana de Venezuela. 2004. In: <http://www.alternativabolivariana.org/pdf/politicaeconomica.pdf>

**SHIELDS, D.**, Pemex: Problems and Policy Options. CLAS Policy Papers, Center for Latin American Studies, University of California, UC Berkely, N° 4, Febraury, 2006.

**SOUZA, C.**, Estado das Artes da Pesquisa em Políticas Públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETICHE, M.; MARQUES, E., Políticas Públicas no Brasil. Ed. Fiocruz, 2007.

**SHIELDS, D.**, Pemex: Problems and Policy Options, CLAS Policy Papers, Center for Latin American Studies, University of California, Bekerley, N°4 , Feb, 2006.

**SHIELDS, D.**, Mexico's Deteriorating Oil Outlook: Implications and Energy Options for the Future, CLAS Policy Papers, Center for Latin American Studies, University of California, Berkeley, N°8 , Mar, 2008.

**STEVENS, P.**, National Oil Companies: Good or Bad?. A Literature Survey. Centre for Energy, Petroleum and Mineral Law and Policy, University of Dundee, Scotland, 2003.

**THE ECONOMIST** [online]. Energy-Hungry China looks to Latin America. April, 2007. In: [www.economist.com](http://www.economist.com)

**THE ECONOMIST** [online]. National oil companies\_Oil's dark secret. Most of the world's oil reserves are in the hands of state-run companies, many of which are run badly. Aug, 10<sup>th</sup>, 2006. In: [www.economist.com](http://www.economist.com)

**TORRES FILHO, E.**, Petróleo: concorrência, regulação e estratégia, Economia Política Internacional, Análise Estratégico, N°2, pp.21-26, Jul/Set, 2004.

**TREBAT, N.; ALMEIDA, E.**, A Crise na Bolívia e seus Impactos para a Indústria de Gás. In: BICALHO, R. (Org.). Ensaio sobre Política Energética. Ed. Interciência Ltda, RJ, 2007.

**VARGAS, M. del R.**, La Integración Energética en América del Sur: La iniciativa de Petroamérica. Revista de Estudios Latinoamericanos, N°040, p. 265-288, UNAM, México, 2005.

**VILLA, R. D.**, Venezuela: Mudanças Políticas na era Chávez. Estudos Avançados Vol.19 N°55, São Paulo, 2005.

**WEINTRAUB, S.; FERNANDEZ, R.**, México. Em: WEINTRAUB, S.; HESTER, A.; PRADO, V. (Org.), Cooperação Energética nas Américas: entraves e benefícios. Cap. 4, pp.104-127, Elsevier, RJ, 2008.

**WEINTRAUB, S.**, Mexico's Presidential Election Was a Significant Event. In: Issues in International Political Economy. Center for Strategic and International Studies, Washington D.C., Num. 79, July, 2006.

**WILLIAMSON, J.**, Fuelling change. Petroleum Economist, Vol 69 N° 6, p. 36, Jun, 2002.

**WILLIAMSON, O.**, The Economic institutions of Capitalism. The Free Press, NY, 1985.

**WILLIAMSON, O.**, The Mechanisms of Governance. Oxford Press, NY, 1996.

**YERGIN, D.**, O Petróleo: uma história de ganância, dinheiro em poder. Tradução de Leila Maria Di Natale, Maria Cristina Guimarães e Maria Cristina L. de Góes). São Paulo: Scritta, 1992.