

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

INSTITUTO DE ECONOMIA

GUILHERME GOMES DIAS

**MUDANÇA INSTITUCIONAL E
DESENVOLVIMENTO: O CASO DA INDÚSTRIA
DO PETRÓLEO NO BRASIL**

RIO DE JANEIRO

2013

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

INSTITUTO DE ECONOMIA

GUILHERME GOMES DIAS

MUDANÇA INSTITUCIONAL E

DESENVOLVIMENTO:

O CASO DA INDÚSTRIA DO PETRÓLEO NO BRASIL

Tese de Doutorado apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento – PPED, do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários para obtenção do título de DOUTOR em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.

RIO DE JANEIRO

2013

D541 Dias, Guilherme Gomes.
Mudança institucional e desenvolvimento: o caso da indústria do
petróleo no Brasil / Guilherme Gomes Dias. -- Rio de Janeiro, 2013.
205 f. ; 31 cm.

Orientador: Helder Queiroz Pinto Junior.
Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro,
Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas,
Estratégias e Desenvolvimento, 2013.
Bibliografia: f. 200 - 205.

1. Mudança institucional. 2. Desenvolvimento. 3. Indústria petrolífera -
Brasil. I. Pinto Junior, Helder Queiroz. II. Universidade Federal do Rio de
Janeiro. Instituto de Economia. III. Título.

GUILHERME GOMES DIAS

MUDANÇA INSTITUCIONAL E

DESENVOLVIMENTO:

O CASO DA INDÚSTRIA DO PETRÓLEO NO BRASIL

Tese defendida e aprovada em ____/____/____

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Helder Queiroz Pinto Júnior (orientador)

Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ

Prof.^a Dra. Ana Célia Castro

Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ

Prof. Dr. Júlio Sérgio Gomes de Almeida

Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP

Prof. Dr. João Luiz Simas Pereira de Souza Pondé

Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ

Prof. Dr. Marcelo Colomer Ferraro

Universidade Federal Fluminense - UFF

**Rio de Janeiro
2013**

DEDICATÓRIA

Para Lenize, paixão e luz em minha vida.

Para meu filho Guilherme, orgulho e a soma de tudo.

AGRADECIMENTOS

Consolidei minha formação de economista durante o Mestrado em Economia do então denominado Instituto de Economia Industrial, no início dos anos 80. Depois de muitos anos na carreira do BNDES e em diversas funções da administração pública, decidi por uma retomada dos estudos acadêmicos, como uma espécie de período sabático, estimulado pela Lenize, minha esposa.

Na época, recorri a conversas com dois professores que sempre admirei e tive como referência. Meu orientador de Mestrado, Prof. Júlio Sérgio Gomes de Almeida, me propôs retomar e aprofundar os estudos sobre as conexões da política fiscal e da política monetária, tema da minha Dissertação e com o qual lidei na esfera profissional, sobretudo no Ministério do Planejamento. Também tive uma longa e produtiva conversa com o inesquecível Prof. Antônio Barros de Castro, que me estimulou a trilhar novos caminhos do ponto de vista da minha formação teórica e da temática escolhida para pesquisa, o que veio a resultar neste trabalho.

Para quem se dedicou à formulação e execução de políticas públicas ao longo da carreira profissional, a opção pelo PPED refletiu a oportunidade de uma reflexão sistematizada sobre a complexa relação entre instituições e desenvolvimento, que permeia e fundamenta a ação de governo.

Ao Prof. Helder Queiroz Pinto Jr. devo um agradecimento especial. Contei com suas sugestões e observações mesmo antes de ingressar no Doutorado, ao lhe submeter uma versão preliminar do projeto de pesquisa, requisito do processo de seleção. Seu papel como orientador foi decisivo para o desenvolvimento do trabalho, tanto nos aspectos metodológicos quanto nos principais aspectos conceituais e de conteúdo. Além do rigor acadêmico, devo

registrar da parte do Prof. Helder a amizade e o respeito às ideias aqui formuladas, as quais são de minha inteira responsabilidade.

Meus agradecimentos a todos os professores, colegas e funcionários do PPED, que proporcionaram um ótimo ambiente de convivência e colaboração. Destaco o apoio e estímulo da Prof^ª Ana Célia Castro durante todo o Doutorado, de quem também recebi relevantes sugestões durante a qualificação do projeto de Tese. Sua dedicação e seu entusiasmo são decisivos para o sucesso alcançado pelo PPED. Na Secretaria da Pós-Graduação, agradeço a cooperação de todos, especialmente de Flávio Lyra e Ana Elisabeth, solucionando as dificuldades do dia-a-dia.

A dedicação ao Doutorado foi possível graças ao apoio do BNDES, instituição a que estou vinculado desde 1984, e que me propiciou numerosas oportunidades de desenvolvimento profissional.

Em distintos momentos do trabalho de pesquisa e elaboração da Tese contei com a colaboração de muitos amigos, para os quais gostaria de registrar meus agradecimentos. Alfredo Renault, um dos meus interlocutores há anos de questões da indústria do petróleo, que comentou versões ainda preliminares do trabalho. José Roberto Afonso e Hélio Tollini, aos quais rotineiramente recorro para avaliar questões fiscais da institucionalidade brasileira. E ainda Fábio Giambiagi, especialmente nas questões de natureza macroeconômica. Francisco José Teixeira (Fransé), colega de turma e da “ponte-aérea” Vitória/Rio de Janeiro, a quem agradeço o companheirismo e a troca de informações ao longo do curso.

Também contei com a colaboração dedicada de Sandra Pinotti e Rodrigo Storni nos trabalhos de pesquisa de dados, elaboração de gráficos, tabelas e todo o processo de edição da Tese, aos quais agradeço.

RESUMO

DIAS, Guilherme Gomes. **Mudança Institucional e Desenvolvimento: O Caso da Indústria do Petróleo no Brasil**. Rio de Janeiro, 2013. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento. Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Esta Tese examina a relação entre os processos de mudança institucional e de desenvolvimento, tendo como estudo de caso as atividades de exploração e produção de petróleo – E&P no Brasil, no período de 1995 a 2010. Do ponto de vista teórico, o trabalho busca integrar os conceitos das vertentes institucionalistas à literatura de economia industrial, com enfoque setorial e dedicada ao estudo dos modelos de exploração do petróleo e de governança de empresas estatais. Tal exercício teórico contempla as especificidades da titularidade sobre as reservas de petróleo e da liderança exercida por empresas estatais no setor, como é o caso do Brasil. O foco da análise são as diferenças entre o modelo vigente sob o monopólio e após o fim do monopólio da Petrobras, bem como a singularidade da opção estratégica brasileira quando situada diante dos desafios colocados a partir do contexto internacional e latino-americano. A extensão das mudanças alcançou diferentes dimensões do setor, como a organização do mercado, os mecanismos de regulação e promoção de políticas públicas setoriais, a estratégia e gestão da Petrobras e ainda a incidência, a repartição e a aplicação das participações governamentais. Conclui-se pelo sucesso das mudanças institucionais executadas, tanto sob o ponto de vista dos seus objetivos, quanto de comparações com a trajetória anterior e o segmento em bases internacionais. Os resultados revelaram-se positivos sob a ótica setorial, tais como o crescimento das reservas e produção, atração de operadores privados nacionais e internacionais e fortalecimento da Petrobras, inserindo o Brasil no mercado internacional de E&P. Tais resultados também se refletiram na mudança de patamar das atividades de E&P na estrutura produtiva, especialmente quanto aos impactos positivos em variáveis relevantes da economia brasileira e das finanças públicas.

ABSTRACT

DIAS, Guilherme Gomes, **Institutional Change and Development: The Case of the Oil Industry in Brazil**, Rio de Janeiro, 2013. Doctoral Thesis. Post-Graduate Program in Public Policy, Strategy and Development. Economics Institute of the Federal University of Rio de Janeiro.

This thesis examines the relationship between the processes of institutional change and development, taking as case study the exploration and production of oil in Brazil, from 1995 to 2010. From a theoretical standpoint, the work seeks to integrate both the concepts of institutionalist economics literature and the industrial economics literature, with sectoral approach and dedicated to the study of models of oil exploration and governance of state enterprises. This theoretical exercise includes the specifics of ownership of oil reserves and the leadership provided by state enterprises in the sector, as is the case in Brazil. The study concentrates on the differences between the current model under monopoly and after the end of the Petrobras' monopoly, as well as the uniqueness of the Brazilian strategic option when located on the challenges from the international and Latin American. The extent of the changes reached different dimensions of the industry, such as market organization, the mechanisms of regulation and promotion of public sector policies, strategy and management of Petrobras and also the revenue and sharing structure for government take of oil rents.

It follows the success of the institutional changes, both from the point of view of your objectives, as comparisons with the previous path segment and on an international basis. The results were positive from the viewpoint sector, such as the growth of reserves and production, attraction of domestic and international private operators and strengthening Petrobras, including the Brazil position on the international market for E & P. These results were also reflected in the change in the level of E & P activities in the productive structure, especially regarding the positive impacts on relevant variables of the Brazilian economy and public finances.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	17
2. A INDÚSTRIA DO PETRÓLEO: CARACTERIZAÇÃO E EVOLUÇÃO.....	26
2.1. BREVE CARACTERIZAÇÃO.....	26
2.2. EVOLUÇÃO INTERNACIONAL: DA COMPETIÇÃO DESREGULADA AO PREDOMÍNIO DAS ESTATAIS.....	32
2.3. PARTICIPAÇÕES GOVERNAMENTAIS DO PETRÓLEO.....	39
3. REFERENCIAL TEÓRICO: MUDANÇA INSTITUCIONAL E DESENVOLVIMENTO.....	44
3.1. INTRODUÇÃO.....	44
3.2. AS VERTENTES TEÓRICAS DA ECONOMIA INSTITUCIONAL.....	45
3.3. A CRÍTICA À TEORIA NEOCLÁSSICA.....	47
3.3.1. A Crítica da Nova Economia Institucional à Teoria Neoclássica.....	49
3.3.2. A Crítica da Economia Política Institucionalista.....	57
3.4. O CONCEITO DE INSTITUIÇÕES E SEU PAPEL PARA O MERCADO.....	64
3.5. MUDANÇA INSTITUCIONAL E DESENVOLVIMENTO.....	69
4. REFERENCIAL TEÓRICO APLICADO À INDÚSTRIA DO PETRÓLEO.....	75
4.1. PETRÓLEO: O CONTRATO PÚBLICO E OS MODELOS DE EXPLORAÇÃO....	77
4.2. REGIMES DE EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO.....	81
4.3. ESTRATÉGIA E GOVERNANÇA EM EMPRESAS ESTATAIS PETROLÍFERAS.....	88
4.3.1. A Singularidade da Empresa Estatal entre as Organizações de Mercado.....	89
4.3.2. As Empresas Estatais de Petróleo.....	92
5. AS MUDANÇAS INSTITUCIONAIS DA DÉCADA DE 90: MOTIVAÇÃO, NATUREZA E ALCANCE.....	100
5.1. A EVOLUÇÃO DA INDÚSTRIA DO PETRÓLEO NO BRASIL.....	100

5.1.1. Período até 1980: Elevada Dependência do Petróleo.....	104
5.1.2. 1980/1995: O Avanço da E&P em Águas Profundas.....	108
5.1.3. 1995/2010: Mudança Internacional e a Conquista da Autossuficiência.....	110
5.2. ANTECEDENTES: O MONIPÓLIO ESTATAL DO PETRÓLEO.....	112
5.3. O CONTEXTO INTERNACIONAL NOS ANOS 80 E 90.....	118
5.4. O CONTEXTO ECONÔMICO E INSTITUCIONAL NACIONAL.....	124
5.5. AS MUDANÇAS NO MARCO INSTITUCIONAL DO PETRÓLEO.....	128
5.6. UMA REELEITURA DAS MUDANÇAS INSTITUCIONAIS.....	140
6. OS RESULTADOS DAS MUDANÇAS INSTITUCIONAIS.....	148
6.1. DESEMPENHO COMPARADO COM PAÍSES LATINO-AMERICANOS.....	149
6.2. CRESCIMENTO DA PRODUÇÃO, RESERVAS E IMPACTOS ECONÔMICOS..	152
6.3. PETROBRAS: VALORIZAÇÃO E CRESCIMENTO DOS INVESTIMENTOS.....	162
6.4. ATRAÇÃO DE INVESTIDORES E OPERADORES PRIVADOS.....	173
6.5. PARTICIPAÇÕES GOVERNAMENTAIS.....	178
6.5.1. Participações Governamentais: Do Monopólio da Petrobras à Lei do Petróleo.....	179
6.5.2. Repartição Federativa, Impactos Fiscais e as Participações Governamentais..	184
7. CONCLUSÕES.....	194
REFERÊNCIAS.....	200

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Cadeia Produtiva da Indústria do Petróleo.....	27
Figura 2: Nacionalização de CIAS Petrolíferas – Número de Casos/Países.....	37
Figura 3: Criação de Estatais Petrolíferas – Quantidade Acumulada	38
Figura 4: Teoria Institucional Segundo North.....	70
Figura 5: Economia dos Custos de Transação.....	80
Figura 6: Classificação dos Marcos Regulatórios do Petróleo.....	81
Figura 7: Determinantes do Desempenho das Estatais Petrolíferas.....	96
Figura 8: Impacto das Obrigações não Petrolíferas do Desempenho das Empresas Estatais.....	97
Figura 9: Histórico de Investimentos Petrobras.....	109
Figura 10: Evolução da Produção de Petróleo: 1965/2010.....	111
Figura 11: Evolução das Reservas de Petróleo: 1980/2010.....	112
Figura 12: Evolução dos Preços Internacionais do Petróleo.....	116
Figura 13: Privatização de Empresas Estatais Petrolíferas – Quantidade de Países.....	119
Figura 14: Evolução da Produção de Petróleo nos Países Latino-Americanos.....	122
Figura 15: Estrutura Institucional e Mercado do E&P no Brasil.....	147
Figura 16: Evolução Comparada da Produção de Petróleo: Brasil x América Latina..	150
Figura 17: Evolução Comparada das Reservas de Petróleo: Brasil x América Latina	151
Figura 18: Quantidade de Poços Perfurados.....	155
Figura 19: Evolução da Participação do Setor de Petróleo e Gás Natural no PIB Nacional.....	156
Figura 20: Exploração de Petróleo e Serviços – Evolução do Número de Empresas....	159
Figura 21: Pessoal Ocupado em E&P de Petróleo e Construção Naval.....	159
Figura 22: Investimentos Estrangeiros Diretos em E&P.....	161
Figura 23: Evolução do Lucro Líquido da Petrobras.....	163

Figura 24: Política Comercial de Preços de Derivados: Paridade de Preços Médios e Longo Prazo.....	165
Figura 25: Petrobras: Evolução das Ações Ordinárias.....	166
Figura 26: Petrobras e Vale: Evolução das Ações Preferenciais.....	167
Figura 27: Produtividade Média dos Poços em Produção.....	172
Figura 28: Quantidade Pessoal da Petrobras.....	173
Figura 29: Bônus de Assinatura Total Pago Sobre os Blocos Arrematados (R\$).....	177
Figura 30: Participações Governamentais Incidentes Sobre a Renda do Petróleo – Percentual Médio.....	181
Figura 31: Gráfico de Arrecadação de Royalties, Participações Especiais, Bônus, Total.....	182

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Tabela 1: <i>Ranking</i> das Maiores Empresas do Mundo – 2011.....	29
Tabela 2: As 10 Maiores Empresas de Petróleo – 2008.....	30
Tabela 3: Organização Política e Repartição de Receitas do Petróleo.....	42
Tabela 4: Evolução da Produção de Petróleo.....	103
Tabela 5: Estrutura das Importações Brasileiras (%)......	107
Tabela 6: Modelos E & P de Petróleo na América Latina.....	124
Tabela 7: Petrobras: Condicionantes Institucionais da Gestão.....	139
Tabela 8: Mudanças na Estrutura Institucional.....	142
Tabela 9: Dependência Externa de Petróleo e seus Derivados – 1995/2010.....	153
Tabela 10: Participação E&P Petróleo no Valor de Transformação Industrial (%)......	157
Tabela 11: Participação Percentual Média das Empresas nas Rodadas de Concessões.	175
Tabela 12: Dados Gerais Sobre a Participação da Petrobras.....	177
Tabela 13: Valor das Participações Governamentais como Percentual do Valor da Produção.....	183
Tabela 14: Distribuição das Participações Governamentais (%)......	185
Tabela 15: Indicadores Fiscais - em (%)......	186
Tabela 16: <i>Ranking</i> Estadual: Receita Corrente Per Capita.....	187
Tabela 17: <i>Ranking</i> da Razão Federativa por UF - 2009.....	188
Tabela 18: <i>Ranking</i> Estadual: Indicador Receita Tributária / Receita Corrente (%)......	189
Tabela 19: União: Alocação Recursos Arrecadação PG de Petróleo.....	192

ABREVIATURAS E SIGLAS

ADR - American Deposit Receipts

ANP - Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis

BACEN - Banco Central do Brasil

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CIDE - Contribuição sobre Intervenção no Domínio Econômico Incidente sobre a

Importação e a Comercialização de Petróleo e seus Derivados, Gás Natural e seus Derivados, e Álcool Etílico Combustível

CNP - Conselho Nacional do Petróleo

CNPE - Conselho Nacional de Política Energética

EC - Emenda Constitucional

E&P - Exploração e Produção

EIPP - Empresas Internacionais Privadas de Petróleo

ENP - Empresas Nacionais de Petróleo

EPI - Economia Política Institucionalista

FED - Federal Reserve System

FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FMI - Fundo Monetário Internacional

IE - Instituto de Economia

NEI - Nova Economia Institucionalista

PDVSA - Petróleos de Venezuela S.A.

PE - Participações Especiais no Petróleo

PEMEX - Petróleos Mexicanos

PG - Participações Governamentais no Petróleo

PETROBRAS - Petróleo Brasileiro S/A

PIB - Produto Interno Bruto

PND - Plano Nacional de Desenvolvimento

PRÓ-ÁLCOOL - Programa Nacional do Alcool

PROCAP - Programa de Capacitação Tecnológica em Sistemas para Exploração em Águas
Profundas

PPED - Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Estratégias de Desenvolvimento

ONIP - Organização Nacional da Indústria do Petróleo

OPEP - Organização dos Países Exportadores de Petróleo

UFRJ - Universidade Federal do Rio de Janeiro

1. INTRODUÇÃO

O título “Mudança Institucional e Desenvolvimento: O caso da Indústria do Petróleo no Brasil” indica que o objetivo desta Tese é examinar a relação entre os processos de mudança institucional e de desenvolvimento a partir da evolução de um setor específico: as atividades de exploração e produção – E&P de petróleo no Brasil. Este enunciado assume uma premissa teórica de que a mudança institucional é determinante na trajetória de desenvolvimento de um país ou setor da economia. A partir desta premissa, pretende-se examinar a hipótese de um caso específico: a indústria do petróleo no Brasil no período entre 1995 e 2010, avaliando as mudanças na estrutura institucional e a trajetória do setor a partir da aprovação do fim do monopólio da Petrobras.

A interação entre as instituições e o desenvolvimento é o tema trabalhado pelas correntes denominadas “institucionalistas” e linha principal dos trabalhos de docência e pesquisa no âmbito do PPED.

Ainda que haja diferentes abordagens e vertentes, o pressuposto básico é que as instituições são determinantes para a trajetória de desenvolvimento. Para os autores institucionalistas, os diferenciais de renda e desenvolvimento entre países resultam, fundamentalmente, das diferentes estratégias e modelos institucionais adotados. Neste sentido, a análise e a estruturação de instituições adquire fundamental importância na formulação e implementação de estratégias e políticas de desenvolvimento.

A hipótese que se pretende demonstrar ao longo do trabalho é de que mudanças institucionais ocorridas na segunda metade dos anos 90 foram determinantes para alterar significativamente a trajetória da exploração e produção de petróleo no Brasil, modificando o *status quo* desta atividade e desdobrando-se em fortes impactos na economia e nas finanças públicas. E, se esta hipótese configura-se verdadeira, o estudo de caso é suficientemente relevante como demonstrativo da premissa teórica inicial, isto é, de que há forte interação entre mudança institucional e desenvolvimento.

A chamada teoria institucionalista compreende duas vertentes principais: a “Nova Economia Institucionalista” – NEI, que tem em Douglas North e Oliver Williamson dois dos seus principais expoentes, e a denominada “Economia Política Institucionalista” – EPI, conforme definida por Chang (2001). Apesar de contemporânea da Nova Economia

Institucionalista, a abordagem de Chang busca uma diferenciação ou contraposição, remetendo-se aos clássicos da economia política.

Em ambas vertentes, o processo de mudança institucional é decisivo na determinação de distintas trajetórias da economia. As diferenças surgem no entendimento dos conceitos e funções das instituições e, especialmente, da natureza da inter-relação entre instituições, mercado e Estado. Estas diferenças conceituais levam a distintas concepções da compreensão das origens, motivações e objetivos das mudanças institucionais. E, principalmente, sustentam formatos também diferenciados de política econômica.

O capítulo que trata da teoria institucionalista busca contribuir, do ponto de vista teórico, para a identificação e análise das diferenças e dos pontos de convergência das respectivas vertentes, segundo três dimensões: a crítica à teoria neoclássica convencional, o conceito de instituições e sua relação com o mercado e o papel da mudança institucional no processo de desenvolvimento. Enquanto os teóricos da NEI recomendam o aperfeiçoamento das instituições no sentido de criar condições para o desenvolvimento do mercado a partir dos agentes privados, a concepção da EPI sustenta um maior protagonismo ou ativismo estatal, em particular para os países em desenvolvimento.

Ao menos duas razões realçam a escolha do tema para análise sob a ótica institucionalista. O primeiro é que a indústria do petróleo é uma das atividades econômicas mais intensamente reguladas, conforme demonstra a experiência internacional. Ainda que mude a forma, é forte a regulação do setor, independentemente do grau de desenvolvimento do país. Isto porque a importância do petróleo transcende os aspectos estritamente econômicos, remetendo a fatores de natureza estratégica e de geopolítica internacional¹. Tais fatores de natureza estratégica e geopolítica resultam da elevada dependência da matriz energética mundial em relação ao petróleo e à elevada assimetria entre a distribuição espacial da demanda e das reservas disponíveis para oferta, tornando a economia mundial dependente de poucos países produtores e exportadores.

A evolução histórica da indústria do petróleo a levou a apresentar duas especificidades: prevalece a instituição da propriedade pública sobre as reservas de petróleo e há dominância das empresas estatais no controle majoritário das reservas e da produção, especialmente nos países produtores e exportadores.

¹Estes múltiplos aspectos são analisados exhaustivamente em Yergin (2010).

Tais características do petróleo exigem uma adequação do referencial teórico de base institucionalista para analisar o setor. Afinal, o bem de referência na análise econômica é o bem privado e a firma de referência também é a firma privada, de natureza capitalista. Esta constatação vale tanto para a teoria neoclássica convencional, quanto para as vertentes institucionalistas e ainda schumpeterianas. Curiosa e paradoxalmente, mesmo a literatura econômica que privilegia os aspectos institucionais na dinâmica econômica não trata, diretamente, da singularidade do setor no contexto da chamada economia de mercado. Para lidar com estas peculiaridades do petróleo, esta Tese busca contribuir para uma aproximação entre os conceitos teóricos institucionalistas e os conceitos da literatura de economia industrial aplicada ao setor, que trata dos modelos de exploração do petróleo e da atuação das empresas estatais.

A segunda razão para a escolha do tema diz respeito ao alcance e profundidade das mudanças na estrutura institucional do setor petróleo, introduzidas a partir do fim do monopólio da Petrobras, em 1995. O fim do monopólio mudou o paradigma vigente desde os anos 50, que estruturou o desenvolvimento do setor por décadas. O núcleo das mudanças institucionais foi a Emenda Constitucional que retirou da Petrobras o exercício exclusivo do monopólio da União sobre a exploração de petróleo e a Lei do Petróleo, que introduziu o regime de concessões. Mas o escopo das mudanças institucionais alcançou igualmente outras dimensões relativas ao funcionamento do setor, a exemplo do papel e da estratégia de atuação da Petrobras, das políticas públicas e instrumentos setoriais, do regime de arrecadação e distribuição de participações governamentais e da estruturação de um sistema de regulação e fiscalização, apoiado na criação de uma agência específica, a ANP.

O tema enquadra-se ainda na literatura dedicada a explicar o desenvolvimento a longo prazo ou a chamada história econômica. Uma definição ampla do objeto geral da história econômica está presente em North (1981).

“I take it as the task of economic history to explain the structure and performance of economies through time. By ‘performance’ I have in mind the typical concerns of economists – for example, how much is produced, the distribution of costs and benefits, or the stability of production. The primary emphasis in explaining performance is on total output, output per capita, and the distribution of income of the society. By ‘structure’ I mean those characteristics of a society which we believe to be the basic determinants of performance. Here I include the political and economic institutions, technology, demography, and ideology of a society. ‘Through time’ means that economic history should explain temporal changes in structure and performance. Finally, ‘explanation’ means explicit theorizing and the potential of refutability”.

O esforço de pesquisa de Douglas North dedica-se a compreender as causas ou determinantes das diferentes trajetórias de desenvolvimento dos países, ou mesmo de um determinado país ao longo de um período. North deixa claro que reconhecer diferentes trajetórias ou desempenho ao longo do tempo implica em adotar alguns indicadores facilmente comparáveis. Exemplo é a utilização dos indicadores do PIB, PIB per capita e distribuição de renda para comparar diferentes estágios de desenvolvimento.

Para North, alguns elementos que caracterizam a estrutura da sociedade são determinantes para o *desempenho* ou a trajetória de desenvolvimento: as instituições políticas e econômicas, a tecnologia, demografia e a ideologia da sociedade. Destes elementos que caracterizam a estrutura econômica, North considera como mais relevante as instituições, tema sobre o qual irá se debruçar em inúmeros outros trabalhos. O ponto focal do seu trabalho é o desenvolvimento de uma teoria de como as mudanças institucionais afetam a trajetória de desenvolvimento e também da compreensão dos fatores determinantes do processo de mudança institucional.

Na visão de North, o processo de mudança institucional é, como regra, de natureza cumulativa, salvo mudanças mais radicais produzidas a partir do ambiente político. Em abordagem diferenciada, Chang (2001) privilegia os processos de mudança de natureza descontínua, que resultam da ação do Estado como organizador dos mercados. No caso brasileiro, tanto a criação da Petrobras e a instituição do respectivo monopólio nos anos 50 quanto o fim do monopólio estatal nos anos 90 representam os dois marcos institucionais mais relevantes para o setor. Se a criação da Petrobras significou na prática a “fundação” do setor em 1953, o fim do monopólio estatal em 1995 implicou numa espécie de “refundação”, como se pretende demonstrar. Ambas as decisões foram resultado ou estiveram subordinadas a contextos históricos e estratégias de desenvolvimento mais gerais da economia brasileira.

O que se pretende configurar é a singularidade do caso brasileiro, especialmente quando comparado a outros países latino-americanos e mesmo de outras regiões produtoras. Talvez o único outro país a montar um modelo institucional de coexistência de forte empresa estatal de petróleo operando em regime de competição com empresas privadas foi a Noruega.

Se do ponto de vista da estrutura institucional a intensidade das mudanças parece óbvia, também há evidências de que o desenvolvimento das atividades de exploração e produção – E&P de petróleo no Brasil apresentou uma rápida e profunda transformação a partir de meados dos anos 90, em bases diferentes do ocorrido após os choques do petróleo nos anos 70.

Naquela ocasião, a súbita elevação dos preços do petróleo produziu um impacto estrangulador sobre o balanço de pagamentos, o que exigiu um sentido de prioridade para a exploração de petróleo no Brasil. Ou seja, o esforço para aumentar os investimentos em E&P decorreu de uma resposta ao choque de preços no mercado internacional, fundamentalmente externo à economia brasileira, que apontou para uma deficiência até então relegada a um segundo plano ao longo da trajetória do desenvolvimento nacional. Superar a dependência do petróleo importado representava eliminar uma restrição de caráter macroeconômico. Mas tal esforço ocorreu sem alteração da configuração básica do monopólio estatal, ainda que o Governo Geisel tenha firmado os chamados “contratos de risco” com empresas internacionais de petróleo².

Entretanto, mesmo com a intensificação dos investimentos da Petrobras e da capacitação em tecnologia de exploração e produção *offshore*, o Brasil manteve-se na condição de importador de petróleo. Em 1981, sob os fortes efeitos do 2º “choque do petróleo” a chamada “conta petróleo” representava 51% do total das importações³. Em 1998, conjuntura em que os preços estavam em seu patamar inferior, o petróleo havia diminuído sua participação no total importado, mas a dependência externa do petróleo e derivados ainda alcançava 41,6% do consumo aparente nacional⁴.

Em meados dos anos 90, o quadro havia mudado substancialmente. Ainda que o Brasil permanecesse dependente do petróleo importado, dois fatores mitigavam esta situação. Primeiro, o continuado aumento da produção, resultado da exploração da Bacia de Campos. Segundo, o longo período de queda de preços no mercado internacional, que amenizou os efeitos desta dependência sobre o balanço de pagamentos e como elemento de pressão inflacionária. As condições de oferta do petróleo tinham voltado a uma situação de normalidade, como bem descreveu Yergin⁵. Do ponto de vista dos preços internacionais vigentes no mercado, a conjuntura não era mais tão favorável à ampliação de investimentos no setor. De fato, houve queda do nível de investimentos na indústria internacional de E&P de

²Tais contratos não alteraram a essência do monopólio, pois a Petrobras era a contratante. Há quem avalie que este foi um dos fatores a explicar o fracasso da iniciativa, conforme Freire (2012).

³Ver Pombal (1985).

⁴Conforme dados da ANP.

⁵Referindo-se ao período, Yergin (2010) assim descreve: “Durante a maior parte da década de 1990, o petróleo retrocedeu como questão de grande importância estratégica. O fornecimento do petróleo era abundante e os preços eram baixos”.

petróleo na década de 90 quando comparada com os anos 80, quadro que somente foi revertido a partir dos anos 2000⁶.

Este contexto internacional nos anos 90 sugere que variáveis domésticas foram determinantes para o avanço na indústria do petróleo no Brasil a partir daquela década, em substituição à lógica da resposta ao “choque externo” de preços e os impactos decorrentes sobre o balanço de pagamentos.

Como será detalhado, em pouco mais de uma década, o Brasil transitou da condição de país importador e dependente de petróleo para a condição de autossuficiente. E mais, a partir do desenvolvimento das reservas do pré-sal, há a perspectiva de tornar-se um importante exportador no mercado internacional. Configura-se, assim a ocorrência de tanto reformas institucionais de amplo espectro quanto importantes alterações na trajetória e estrutura do setor. A simultaneidade destes processos está na base da linha de investigação deste trabalho, que busca identificar e analisar os mecanismos e canais de interação entre as mudanças institucionais e o desenvolvimento do setor no Brasil.

Mesmo diante dos resultados positivos apresentados, alguns aspectos estruturais do modelo de exploração de petróleo foram modificados mais uma vez a partir de 2010. Sob a justificativa de que o regime de concessões não seria adequado para a exploração de megajazidas, o governo brasileiro decidiu pela exclusão dos blocos situados nas áreas do Pré-Sal às vésperas da 9ª Rodada de Licitações, que ocorreu em dezembro de 2007⁷. Em simultâneo à exclusão dos blocos da 9ª Rodada, o governo anunciou a intenção de iniciar estudos para a revisão do marco regulatório aplicável às áreas do pré-sal. Tais estudos resultaram posteriormente em alterações da legislação do setor, introduzindo o regime de partilha e outras modificações no modelo de exploração de petróleo. Este conjunto de mudanças mais recentes na legislação do petróleo não será objeto de estudo desta Tese, uma vez que ainda está na fase inicial de implantação.

O entendimento da natureza e do alcance das mudanças na indústria do petróleo no Brasil demanda ainda um considerável esforço de pesquisa e estudos. No âmbito internacional, há escassa referência ao Brasil. Na edição brasileira mais recente de clássico livro de Yergin (2010) sobre a evolução do petróleo tanto na dimensão econômica quanto na geopolítica, o autor devota um único parágrafo ao Brasil, registrando tão somente as

⁶Conforme dados extraídos de estudo de Bain & Company (2009), contratado pelo BNDES.

⁷Segundo Tolmasquin e Pinto Junior (2011), da área total estimada para o pré-sal, equivalente a 120.000 Km², cerca de 41.000 Km² já haviam sido concedidos, com a presença da Petrobras liderando ou participando em torno de 38.000 Km².

descobertas do Pré-Sal. A edição americana original, de 1991, simplesmente omitiu qualquer referência ao Brasil, enquanto dedicou ampla documentação referente ao México, Venezuela e mesmo Argentina.

No âmbito acadêmico nacional, o Grupo de Energia do Instituto de Economia da UFRJ tem produzido importante contribuição ao estudo do tema⁸, especialmente quanto à formulação de políticas setoriais e aspectos regulatórios. Também no âmbito do IE destacam-se trabalhos de tese de doutorado e dissertação de mestrado dedicados à análise do setor sob a ótica institucionalista, a exemplo de Felipe (2010) e Caselli (2012)⁹. Mas, de um modo geral, a literatura sobre o desenvolvimento brasileiro dedica pouco destaque ao papel do petróleo.

Portanto, em função dos indicadores apresentados, que sugerem fortes elementos de mudança econômica ocorridos em breve espaço de tempo a partir das mudanças institucionais implantadas, justifica-se a relevância desta Tese.

Propõe-se analisar as mudanças segundo três óticas.

A primeira diz respeito ao nível estratégico, relacionado à inserção do setor petróleo no contexto do modelo de desenvolvimento. Busca-se assim compreender as origens, motivações ou determinantes da mudança institucional, qualificando sua natureza e extensão. Analisada ao nível estratégico busca-se comparar a natureza das mudanças no Brasil e respectivo desempenho setorial no quadro internacional.

A segunda ótica é relativa reordenamento institucional propriamente dito, no que diz respeito aos instrumentos adotados quanto ao modelo de exploração, de regulação e fiscalização, de operação e controle da Petrobras, de apropriação e distribuição de participações governamentais e de outras dimensões de políticas públicas para o setor.

A terceira ótica é aquela relativa aos principais impactos e resultados da mudança institucional sobre o setor petróleo e demais aspectos relevantes da economia brasileira, caracterizando os principais canais ou mecanismos de interação no processo. Tal avaliação busca caracterizar as mudanças na trajetória do setor e da economia brasileira resultantes do processo de mudança institucional.

⁸Ver Pinto Júnior (org.) et alli (2007) e Bicalho (org.) et alli (2007), coletânea de artigos publicados no Boletim INFOPETRO, do Grupo de Energia do Instituto de Economia da UFRJ.

⁹Felipe (2010) privilegia a atuação da Petrobrás pós Lei do Petróleo e Caselli (2012) analisam as reformas regulatórias da indústria de petróleo e gás natural no *upstream* brasileiro, comparando o regime de concessões com a o regime de partilha.

Em linha com esta visão institucionalista, será apresentada uma avaliação dos diversos aspectos mensuráveis do desempenho do setor petróleo no Brasil, a saber: comparativo com a evolução do setor no contexto internacional; a contribuição do setor petróleo para o processo de desenvolvimento nacional (PIB, renda, investimento, emprego, balanço de pagamentos, entre outros indicadores); os impactos fiscais resultantes das mudanças na tributação; mudanças na estrutura de mercado e no padrão de concorrência.

Ao se buscar testar a hipótese da importância da mudança institucional para o processo de mudança econômica, ou simplesmente desenvolvimento, a abordagem proposta neste projeto de tese delimita o campo de estudo e avaliação sob três dimensões:

- a) Setorial: a escolha do segmento de exploração de petróleo e gás, principal fonte energética na matriz mundial, especialmente pela relevância para o desenvolvimento da economia brasileira e as transformações ocorridas no âmbito da regulação do setor;
- b) Temporal: focalizando o período que se inicia com a aprovação do fim do monopólio estatal da Petrobras até a aprovação do regime de partilha (2010), que alterou algumas das condições vigentes;
- c) Abordagem teórica: análise das mudanças empreendidas a partir das contribuições da chamada teoria econômica institucionalista, considerando diferentes vertentes.

A Tese está dividida em 6 capítulos, incluindo esta introdução.

O segundo apresenta uma breve caracterização da indústria do petróleo, contemplando a cadeia produtiva e sua relevância na economia contemporânea, a partir da sua evolução no contexto internacional. Devido às suas características, a indústria do petróleo foi das primeiras a se organizar em torno de grandes empresas e expandir sua atuação em bases internacionais, envolvendo dimensões estratégicas e geopolíticas em sua configuração. O resultado deste processo produtivo é a predominância de empresas estatais no controle majoritário das reservas e da produção mundiais, principalmente nos principais países produtores e exportadores de petróleo.

O terceiro e quarto capítulos tratam do marco teórico, buscando uma convergência entre a literatura de base institucionalista e a literatura de economia industrial que trata de marcos regulatórios de exploração do petróleo. Inicialmente, apresenta-se uma análise das relações entre instituições e mercado, bem como o entendimento dos processos de mudança institucional e respectiva interação com o processo de desenvolvimento. A partir destes conceitos, busca-se um enquadramento para alguns aspectos específicos da indústria do

petróleo, em que a presença do Estado como regulador reveste-se de particular intensidade e peculiaridade quando comparada a outros segmentos da economia, devido à titularidade sobre as reservas de petróleo e à forte presença de empresas estatais.

O quinto capítulo apresenta inicialmente uma visão em etapas do desenvolvimento do setor do petróleo no Brasil, função de marcos institucionais e de desempenho econômico. O objetivo principal do capítulo é apresentar e analisar as principais mudanças que afetaram a indústria do petróleo a partir dos anos 90, como resposta à crise dos anos 80 e no contexto do processo de reestruturação da economia e de redefinição do papel do Estado. A singularidade do modelo adotado no Brasil é comparada às opções adotadas em outros países da América Latina, como México, Argentina e Venezuela.

O sexto capítulo apresenta e analisa os reflexos da mudança do marco regulatório em diversas dimensões: a reestruturação da Petrobras, os impactos nas finanças públicas, a atração de investimentos e operadores privados e os efeitos em outros indicadores econômicos relevantes (PIB, emprego, balanço de pagamentos, etc.).

Finalizando, o último capítulo apresenta as principais conclusões da Tese.

2. A INDÚSTRIA DO PETRÓLEO: CARACTERIZAÇÃO E EVOLUÇÃO.

2.1. BREVE CARACTERIZAÇÃO:

Partindo de uma classificação que leve em conta apenas o produto, o petróleo enquadra-se no segmento de produção de *commodities*. Como as *commodities* em geral, o petróleo é um produto ofertado em bases relativamente homogêneas. As diferenças entre os tipos de petróleo residem em certas características físico-químicas que levam à classificação da seguinte forma: leve, médio, pesado e extrapesado. As distintas características físico-químicas do petróleo resultam em composições diferentes de derivados na etapa de refino, ainda que o desenvolvimento tecnológico ao longo do tempo tenha permitido maior controle na obtenção do “mix” de derivados mais adequado a cada mercado de consumo.

A cadeia produtiva do petróleo mobiliza diferentes segmentos, com características bastante peculiares, conforme apresentado na figura 1 a seguir: a) atividades de exploração e produção do petróleo (E&P), também denominada *upstream*; b) atividades de transporte e armazenagem (da produção às unidades de refino e do refino aos mercados de consumo); c) *downstream*: refino do petróleo e produção de derivados, distribuição, comercialização e também a petroquímica. De um modo geral, as grandes empresas petrolíferas são verticalizadas, estando presentes em todos os segmentos, justamente como estratégia para minimizar os riscos econômicos e outros associados, numa atividade de elevada densidade de capital e altamente regulada em todo o mundo.

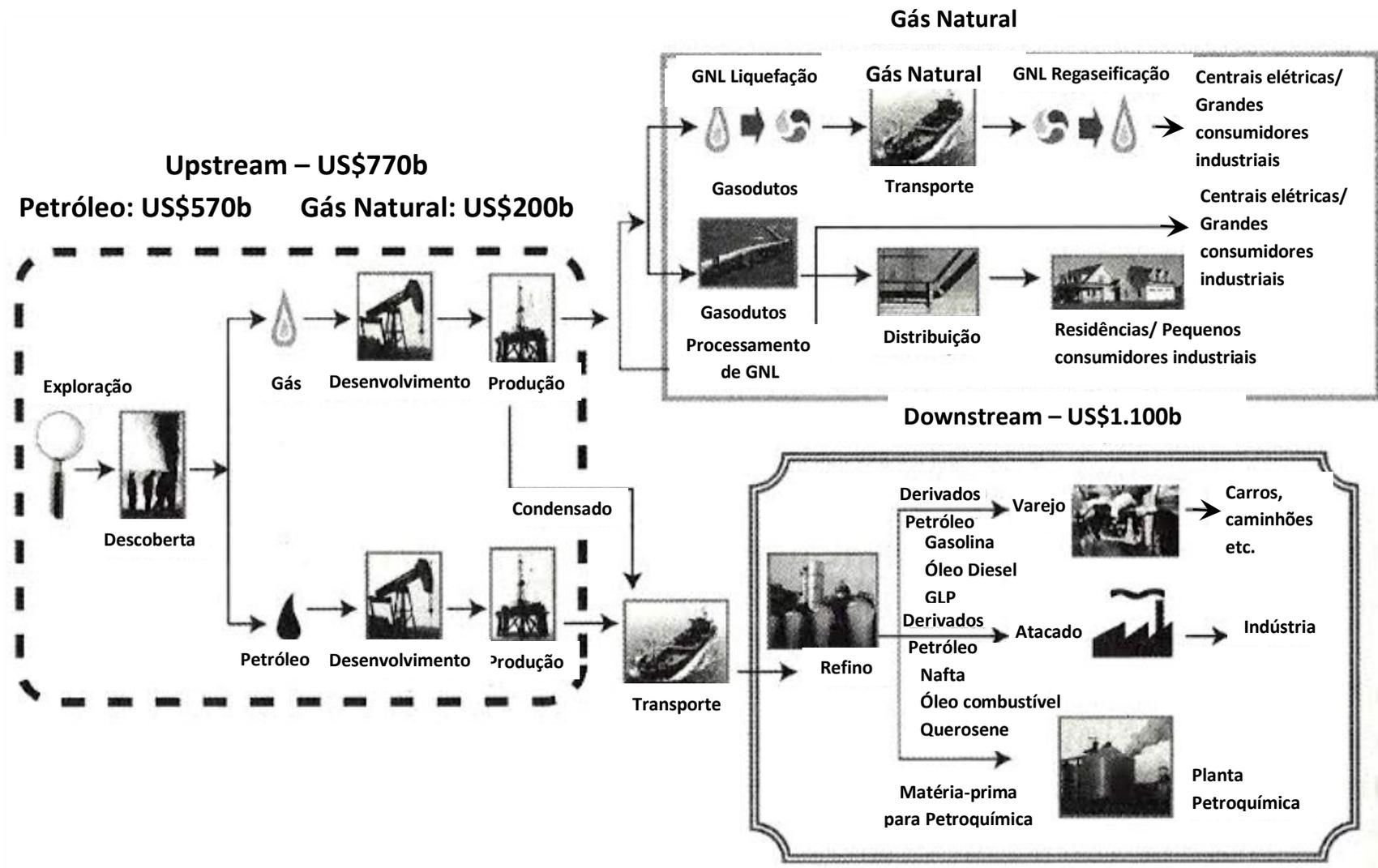


Figura 1: Cadeia Produtiva da Indústria do Petróleo.
Fonte: Extraído de Pinto Jr. (2007)

Ao contrário da maioria das *commodities*, a produção de petróleo é viável economicamente em distintas escalas de produção. O perfil da oferta no segmento de E&P inclui desde campos terrestres que produzem algumas centenas de barris/dia até os campos gigantes *offshore*, com unidades/plataformas de produção de 180 mil barris/dia!

Se nas atividades de E&P convivem diferentes escalas de produção, nas etapas de transporte e refino as escalas de investimento e operação requeridas são invariavelmente elevadas: oleodutos de grande extensão, terminais de armazenamento, terminais portuários e navios petroleiros para o transporte. No refino, ainda que as escalas possam variar em razão da tecnologia e da composição dos derivados, a escala predominante também é muito elevada.

Em síntese, são tantas as especificidades do mercado de petróleo que torna difícil a tarefa de estabelecer paralelos com outros segmentos produtivos. Apesar de ser considerado uma *commodity*, as condições de oferta do petróleo são muito heterogêneas, gerando expressivos diferenciais de renda em favor das regiões mais produtivas. Também em razão da heterogeneidade das reservas, os requisitos tecnológicos variam enormemente de área para área.

E mais, apesar de negociado em mercado, a forte presença de empresas estatais e o elevado grau de regulação sobre a produção e comercialização tornam o petróleo um bem muito distante de um típico “bem privado”, conforme definido na teoria econômica convencional.

O petróleo e o gás natural constituem a principal fonte primária na matriz energética mundial. A edição de 2009 do *World Oil Outlook* da Organização dos Países Exportadores de Petróleo – OPEP estima que os hidrocarbonetos respondem por 58% das fontes de energia. Apesar dos esforços em todo o mundo para a geração de energias alternativas e/ou renováveis, a OPEP projeta para 2030 ainda uma elevada participação dos hidrocarbonetos, em torno de 55% do total das fontes primárias.

A posição dominante do petróleo como fonte energética, os requisitos de escala e tecnologia associados ao processo produtivo e de comercialização e ainda a elevada rentabilidade do negócio, entre outros fatores, colocam as empresas petrolíferas entre as maiores do mundo. Levantamento da revista *Fortune* na edição de 2011 indica que entre as 10 maiores companhias do mundo, 7 são empresas de petróleo (ver tabela 1 a seguir).

Tabela 1: *Ranking* das Maiores Empresas do Mundo – 2011.

	<i>US\$ bilhões</i>	
	FATURAMENTO	LUCRO
1 – WAL-MART STORES	421,8	16,4
2 - ROYAL DUTCH SHELL	378,2	20,1
1 - EXXON MOBIL	354,7	30,4
4 - BRITISH PETROLEUM	308,9	-3,7
5 - SINOPEC	272,4	7,6
6 – CHINA N.PETROLEUM	240,2	14,4
7 – STATE GRID	226,3	4,5
8 - TOYOTA MOTOR	221,8	4,8
9 – JAPAN POST HOLDINGS	203,9	4,9
10 - CHEVRON	196,3	19,0

Fonte: Fortune Magazine - www.money.cnn.com

Este *ranking* da Fortune não exprime toda a força do segmento, uma vez que classifica apenas as empresas listadas nos mercados de capitais. Isto é, o *ranking* inclui as empresas de controle privado e as de controle estatal/nacional, mas com presença de acionistas privados minoritários e ações negociadas em bolsas de valores. Portanto, megaempresas estatais não listadas em bolsa (a exemplo da Saudi Aramco – detentora das maiores reservas petrolíferas no mundo) não constam do referido *ranking*.

Quando analisamos o *ranking* das empresas de petróleo segundo tamanho de reservas e outros indicadores operacionais que não apenas aqueles dados financeiros disponíveis para empresas listadas em bolsas de valores, temos uma configuração diferente para o mercado internacional de petróleo. Além da presença das Empresas Internacionais Privadas de Petróleo (EIPP), há megaempresas Nacionais de Petróleo (ENP) em posições de liderança, que correspondem a empresas estatais de países produtores e exportadores de petróleo¹⁰ (à exceção da China, que apesar de produtor, também é importador), conforme tabela 2 a seguir.

¹⁰ À exceção da China, que apesar de produtor, também é grande importador.

Tabela 2: As 10 Maiores Empresas de Petróleo - 2008

	CONTROLE	PAÍS
1 - SAUDI ARAMCO	Estatal	Arábia Saudita
2 - NIOC	Estatal	Irã
3 - EXXON MOBIL	Privada	EUA
4 - PDVSA	Estatal	Venezuela
5 - CNPC	Estatal	China
6 - BP	Privada	Reino Unido
7 - SHELL	Privada	Reino Unido/Holanda
8 - CONOCOPHILLIPS	Privada	EUA
9 - CHEVRON	Privada	EUA
10 - TOTAL	Privada	França

Fonte: Energy Intelligence Group, Inc. (UK), web-page.

De um modo geral, a literatura internacional sobre as questões relacionadas ao petróleo e desenvolvimento dedica-se aos países que são grandes produtores e exportadores de petróleo. Nestes países, o petróleo é simultaneamente o segmento mais importante do PIB, da geração de exportações/divisas externas e ainda principal fonte para arrecadação de recursos tributários ou financiamento do setor público. Para tais países adota-se a denominação de *petro-states*, conforme sugerido por Karl (1997).

É frequente que nos *petro-states* ocorra o paradoxo do “mal dos recursos naturais”, na medida em que esta riqueza inibe ou dificulta o desenvolvimento do setor industrial e outras atividades produtivas, gerando indicadores deficientes de desenvolvimento econômico e social. Entre muitos outros, autores como Atkinson (2003) e Auty (2001) identificaram uma correlação negativa entre abundância de recursos naturais e taxas de crescimento econômico.

Este fenômeno foi claramente documentado no caso dos *petro-states*. Estudo realizado por Karl (1997) pesquisou os efeitos da alta de preços dos dois choques de petróleo (1973/74 e 1979/80) sobre os principais *petro-states*, com maior detalhamento no caso da Venezuela. Apesar da enorme transferência de renda representada pela alta dos preços, os principais países exportadores de petróleo não foram bem sucedidos nas respectivas trajetórias de desenvolvimento. Paradoxalmente, além de permanecerem extremamente dependentes do petróleo, muitas destas economias apresentaram desequilíbrios macroeconômicos e fiscais

ainda maiores ao final do ciclo de alta dos preços. Karl identifica na fragilidade institucional e no comportamento rentista por parte do Estado as principais razões para a incapacidade destes países em traduzirem os ganhos de renda em processos sustentáveis de desenvolvimento.

A dependência destas economias em relação ao petróleo é confirmada por dados da OPEP: a participação do petróleo nas exportações totais dos países-membros alcança o percentual médio de 74,3%! Ressalte-se que, no caso da Arábia Saudita, maior produtor e exportador mundial, o percentual supera 90%. Também a OPEP destaca que, apesar da elevação dos preços do petróleo nos últimos anos, o PIB per capita médio em 2008 para os países membros apresentava o valor de US\$ 4.700,00, enquanto para os países da OCDE, consumidores de petróleo, o PIB per capita médio alcançou o valor de US\$ 36.400,00.

Em razão das características apontadas, no âmbito do debate acadêmico e mesmo político, as duas grandes questões recorrentes em relação ao petróleo são relativas à maximização das rendas governamentais e respectiva alocação e também às estratégias e mecanismos para o aumento do valor agregado e a diversificação da base produtiva, visando tornar as economias dos *petro-states* menos dependentes desta riqueza mineral. Um terceiro tema de crescente interesse é o estudo sobre estratégia e governança das empresas petrolíferas estatais, que controlam mais de 70% das reservas mundiais e quase 2/3 da produção, conforme estimativas recentes¹¹.

Em 150 anos de história, o setor do petróleo passou por radicais e complexas mudanças. O desenvolvimento do setor petrolífero e a evolução das distintas formas de organização das empresas e dos mercados neste estratégico segmento econômico confunde-se, determina e integra-se ao processo de desenvolvimento industrial e tecnológico desde a segunda metade do século XIX. O grau de dependência da matriz energética em relação ao petróleo conferiu ao setor importância igualmente central e estratégica nos temas relativos à geopolítica, estando na raiz de boa parte das guerras e das disputas internacionais.

¹¹Conforme apresentado em Hults et alli (2012), em estudo que avalia as estratégias e o desempenho das quinze principais estatais petrolíferas.

2.2. EVOLUÇÃO INTERNACIONAL: DA COMPETIÇÃO DESREGULADA AO PREDOMÍNIO DAS ESTATAIS:

Em suas origens, a atividade de exploração do petróleo estava na esfera essencialmente privada, desprovida de regulação ou intervenção estatal, e ainda caracterizada por estrutura de mercado atomizada.

A descoberta do petróleo foi realizada por Edwin Drake em 1859, no estado da Pensilvânia, Estados Unidos. Em sua fase inicial, durante a década de 1860, a procura por lucro fácil gerou uma espécie de “corrida ao ouro negro”, na qual numerosas empresas disputaram as áreas de exploração destituídas dos requisitos básicos para a sustentabilidade do negócio: inexistência de conhecimento geológico e de boas técnicas de produção/distribuição, concorrência predatória, insuficiência de capital e estrutura de gestão e também ausência de marco regulatório específico para a atividade, entre outros fatores. Segundo Pinto Jr. (2007).

“... A concorrência anárquica provocou enorme flutuação da produção e dos preços e não deu sustentação ao negócio petrolífero (o preço do barril de petróleo caiu de US\$ 20 em 1859 para US\$ 0,10 em 1862)”.

Entretanto, em poucos anos o segmento experimentou diversas mudanças em diferentes etapas do processo de produção e comercialização e também – e principalmente – na forma de organização e escala das empresas, resultando na concentração do capital no setor e de estruturas oligopolizadas. Segundo ainda Pinto Jr. (2007), houve progressiva introdução de avanços tecnológicos que criaram as bases para um salto da indústria do petróleo, a saber: 1) substituição de carroças e cavalos por ferrovias e oleodutos de madeira para transporte; 2) descoberta de novos métodos de perfuração; 3) o desenvolvimento do refino. Além destes, foi fundamental o papel desempenhado por líderes empresariais na reorganização do setor, com destaque para John D. Rockefeller, que fundou em 1870 aquela que se tornou a maior companhia do setor e uma das maiores do mundo, a Standard Oil Company.

O processo de crescimento da Standard Oil até tornar-se a maior empresa da época foi analisado sob distintas óticas. Por um lado, representou novas formas de organização legal e gerencial, criando as bases das grandes corporações em torno dos trustes, o que permitiu significativos ganhos de escalas operacionais. Chandler (1968) destaca que:

“A indústria do petróleo foi uma das primeiras a unir-se, depois a consolidar-se legal e administrativamente e, em seguida, a integrar-se, porque foi uma das primeiras a apresentar superprodução nos mercados nacional e internacional”.

Como resultado das estratégias bem sucedidas de crescimento, já ao longo da década de 1880 a Standard Oil controlava 90% do refino e 25% da produção americana de petróleo, além de responder por mais de ¼ do suprimento mundial de querosene (Juhaz 2008). Após adquirir inúmeras refinarias independentes, Rockefeller de fato buscou concentrar o refino em unidades maiores, em larga escala, o que permitiu à Standard Oil obter grandes reduções de custos. Segundo Chandler (1968):

“Por volta de 1884, o custo médio da Standard para refinar um barril de petróleo era já de 0,434 cents, em confronto com os 1,5 cents que a refinação do mesmo barril custava ao resto da indústria.”.

O processo de incorporação de inúmeras outras empresas com vistas ao controle do mercado gerou enorme contencioso na sociedade, o que levou posteriormente à edição da legislação antitruste americana em 1890, o Sherman Act. No caso específico da Standard Oil, após longa batalha judicial e na opinião pública, a Suprema Corte americana decidiu em 1911 pela divisão da empresa em 33 outras! Entretanto, esta medida não impediu o movimento de concentração de mercado e atuação cartelizada no segmento. Anos depois, três das empresas resultantes do *split* da Standard Oil vieram a compor com outras quatro o cartel internacional das “7 irmãs”, a saber: Standard Oil of New Jersey (Exxon), Standard Oil of New York (Mobil) e Standard Oil of Califórnia (Chevron).

As resistências e o repúdio à formação dos monopólios e cartéis são explicitados no texto adotado pelo historiador Leo Huberman (1983), que apresenta uma visão pouco condescendente sobre a empresa:

“Em 1870, se você estivesse no negócio de refinação de petróleo, seria lenta e inexoravelmente colocado na parede por um competidor impiedoso. A Cia. De John Rockefeller, a Standard Oil, tinha se proposto a conseguir o controle absoluto da indústria do petróleo. Teria que vencer a luta, por meios limpos ou duvidosos. A história da Cia. é a entrega de uma Cia. após a outra, desistindo de lutar e vendendo tudo para a Standard Oil”.

Em paralelo à monopolização do mercado americano, a Standard Oil avançou rapidamente em direção à internacionalização, buscando outros mercados a partir dos ganhos de escala conquistados. Foi o caso do Reino Unido, onde a Standard estabeleceu a Anglo-American Ltda. em 1908, que inicialmente dominou e posteriormente compartilhou o domínio do mercado britânico de distribuição de gasolina com a Shell (Dixon, 1997). A cartelização também marcou o mercado britânico, onde a distribuição de gasolina era repartida em áreas geográficas entre as empresas, controlada a partir de 1916 pelo chamado “Petroleum Pool Board”.

O processo de monopolização da indústria do petróleo não foi exclusivo da economia americana, segundo Pinto Jr. (2007). Na Europa, também houve a formação de grandes empresas controlando mercados e com forte atuação internacional. Em 1903, a fusão de britânica Shell Transport e da holandesa Royal Dutch Petroleum deu origem a Royal Dutch Shell, até hoje uma das maiores empresas internacionais de petróleo. Ao final da Primeira Guerra Mundial a Shell chegou a controlar 75% da produção de petróleo no mundo, excluindo o mercado americano.

Ao contrário das empresas americanas, que cresceram inicialmente a partir da produção doméstica de petróleo, as companhias europeias buscaram fontes de petróleo em outras regiões, uma vez que as reservas da Inglaterra e Noruega (Mar do Norte) só vieram a ter viabilidade econômica depois do “1º choque” do petróleo em 1973. Assim as empresas europeias foram as primeiras a conquistar contratos de concessão no Oriente Médio, o que refletia a posição dominante do colonialismo europeu até o período anterior à 2ª Grande Guerra Mundial. Ao contrário do conteúdo dos regimes de concessão praticados contemporaneamente, na época os contratos significavam a transferência completa dos direitos e do controle da exploração dos campos de petróleo dos países para as empresas privadas. Conforme afirma Pinto Jr. (2007), a natureza dos contratos implicava em verdadeira transferência da soberania nacional, a saber: a cobertura territorial da concessão se estendia à totalidade ou quase da área geográfica do país; a duração do contrato chegava há 75 anos; a compensação financeira paga baseava-se apenas na contabilidade das empresas, sem a existência de órgãos reguladores ou fiscalizadores nacionais, entre outras características.

O processo de disputa em âmbito internacional foi permeado ora por acordos visando repartição de mercados ora por disputas através de guerra de preços em mercados específicos. Foi neste contexto que as maiores empresas internacionais buscaram criar instrumentos para atuar de forma cartelizada.

O marco inicial foi o chamado Acordo de Achnacarry, realizado em 1928 na Escócia. Desta reunião participaram representantes das maiores empresas petrolíferas, que estabeleceram várias regras, destacando-se: 1) cada empresa aceitaria a participação de mercado vigente em 1928, que se manteria de acordo com o crescimento do consumo; 2) a infraestrutura seria disponibilizada para todos os produtores participantes do acordo; 3) novos investimentos seriam feitos apenas na medida de atender ao crescimento do mercado (Dixon, 1997). O acordo de Achnacarry foi o primeiro de outros que resultaram na formação de um cartel, que propiciou o domínio do setor do petróleo até o início da década de 70, combinando crescimento e controle da oferta e estabilidade de preços por décadas.

Outro mecanismo amplamente utilizado foi a formação de consórcios entre as grandes empresas para compartilhar áreas de exploração. Também em 1928, foi formado o primeiro consórcio entre empresas europeias e americanas para explorar o petróleo no Iraque, através da Iraq Petroleum Company.

O ápice da política de cartelização culminou com a criação do consórcio para explorar o petróleo no Irã no início da década de 50, através de sete empresas (Standard Oil of New Jersey – Esso, Standard Oil of New York – Mobil, Standard Oil of Califórnia – Chevron, Gulf, Shell, BP e Texaco). Na época, em tom irônico, Enrico Mattei, então presidente da estatal italiana ENI, denominou “7 irmãs” as participantes do cartel do Irã, que de fato dominaram durante décadas o mercado internacional de petróleo.

Uma das maiores evidências da efetividade do cartel das “7 irmãs” foi que no período pós 2ª Guerra, em que a economia ocidental floresceu fortemente e a demanda mundial de petróleo cresceu a uma taxa média anual de 9,5%, os preços internacionais ficaram flutuando numa faixa bastante estável, entre U\$ 2,00 a U\$ 3,00 o barril. A estabilidade de preços mantida diante de crescimento sustentado da demanda funcionou como importante suporte ao modelo de crescimento das nações industrializadas, aumentando a dependência do petróleo na matriz energética. Por outro lado, funcionou igualmente como poderoso mecanismo de barreira à entrada, tanto de empresas quanto de novas áreas de produção.

Apesar do domínio das “7 irmãs”, várias iniciativas ocorreram, com mais intensidade a partir do fim da 2ª Guerra Mundial, no sentido de fortalecer a posição dos países produtores vis a vis o poder das transnacionais.

Basicamente, as iniciativas contemplaram diferentes modalidades de intervenção do Estado nas atividades de E&P de petróleo, conforme descrito por Pinto Jr. (2007): 1) novas

condições contratuais na outorga de concessões; 2) maior regulação da indústria do petróleo; 3) criação de empresas estatais, algumas na condição de monopólios; 4) participação direta dos governos no capital de empresas privadas.

De um modo geral, estas iniciativas aconteceram no bojo de movimentos de caráter nacionalista ou de emancipação política, mesmo em países situados fora do eixo do Oriente Médio. Estes foram os casos da Argentina, México, Venezuela e Brasil. No caso da Argentina, a Yacimientos Petrolíferos Fiscales foi criada em 1922 e constitui a primeira estatal verticalizada da exploração de petróleo à comercialização de derivados (Rock, 1988). No caso do México, a PEMEX é resultado do processo de nacionalização das empresas estrangeiras em 1938, após um longo contencioso com os sindicatos de trabalhadores, enquanto a Petrobras foi criada em 1954, exercendo o monopólio da exploração do petróleo até 1995. A PDVSA, da Venezuela, foi criada em 1976, também como resultado da nacionalização de ativos de empresas estrangeiras.

Entretanto, até por se tratar do país que lidera a produção e as reservas de petróleo, o caso da estatal Saudi Aramco da Arábia Saudita é o caso que melhor ilustra as mudanças ocorridas no sentido de fortalecer o controle nacional sobre as reservas¹².

A origem da empresa data de 1933, quando o governo saudita firmou acordo com a Standard Oil of Califórnia para exploração de petróleo. Este contrato originou a Califórnia-Arabian Standard Oil, que em 1944 mudou para Arabian American Oil Company – Aramco, uma vez que, apesar da mudança de controle, este ainda continuava em poder de empresas americanas. Em 1950, após ameaças do governo saudita de nacionalizar a indústria petrolífera, a Aramco concordou em dividir 50% dos lucros com o governo, processo similar ao ocorrido antes na Venezuela. Entretanto, foi apenas em razão das consequências geopolíticas da Guerra do Yom Kippur em 1973 que o governo saudita passou a controlar 25% do capital da empresa, percentual que aumentou para 60% em 1974 e chegou a 100% das ações em 1980. Finalmente, em 1988 a companhia mudou de nome para Saudi Arabian Oil Company – Saudi Aramco.

Também no sentido de contrabalançar a força de mercado das “7 irmãs”, em 1960 foi criada a Organização dos Países Exportadores de Petróleo – OPEP. A OPEP nasceu com o objetivo de coordenar as ações e aumentar a participação dos principais países exportadores na renda do petróleo. Em declaração firmada em 1968, a organização afirmava o “direito

¹²Ver Mulligan (1984).

inalienável de todos os países exercerem permanente soberania sobre seus recursos naturais no interesse dos respectivos processos de desenvolvimento”.

A oportunidade para que a OPEP viesse a funcionar efetivamente como cartel dos países exportadores surgiu apenas em 1973, na oportunidade da Guerra do Yom Kippur, deflagrada em Israel e Egito. O preço do barril de petróleo, que estava em US\$ 2,90, quadruplicou por conta da redução do fornecimento e embargo do petróleo por parte dos países árabes. Mesmo após o fim da guerra e a normalização do fornecimento, o novo patamar de preços não apenas foi mantido como chegou a nova escalada com a crise no Irã no final da década de 70, marcando o 2º choque do petróleo (Pinto Jr., 2007). Na época o barril do petróleo chegou próximo dos US\$ 40,00!

A súbita e intensa mudança do patamar de preços do petróleo acelerou as mudanças no controle do mercado, criando forte incentivo ao movimento de nacionalização de multinacionais privadas e de criação de empresas estatais. As figuras 2 e 3 a seguir ilustram de modo inequívoco o fenômeno de nacionalização de ativos de empresas estrangeiras e constituição de empresas estatais de petróleo, concentrado nos anos 70.

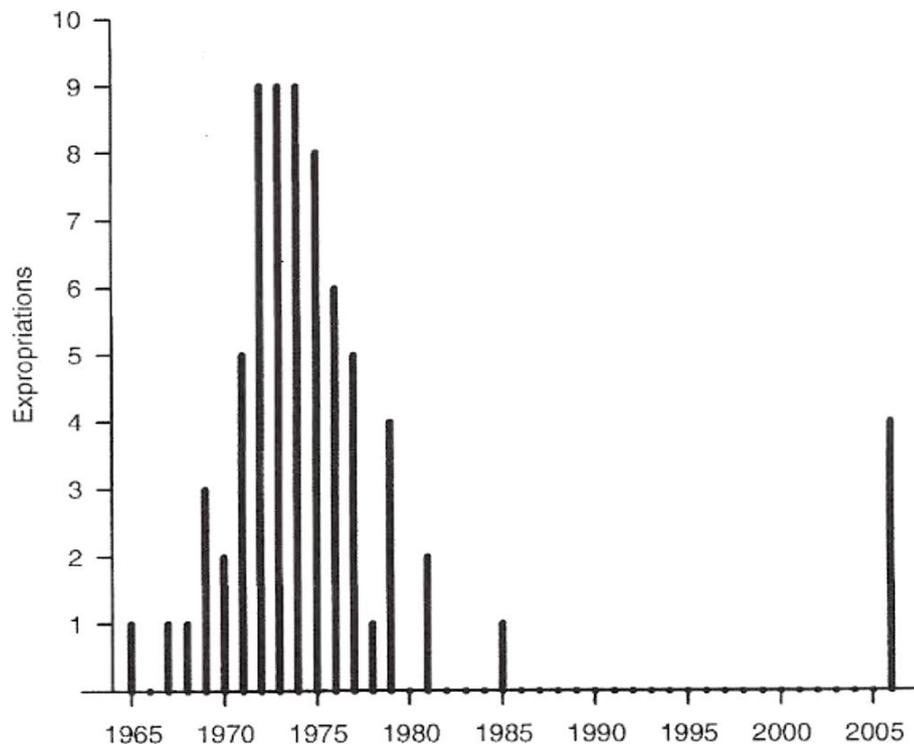


Figura 2: Nacionalizações de Cias Petrolíferas – Número de Casos/Países.
Fonte: Hults et alli (2012).

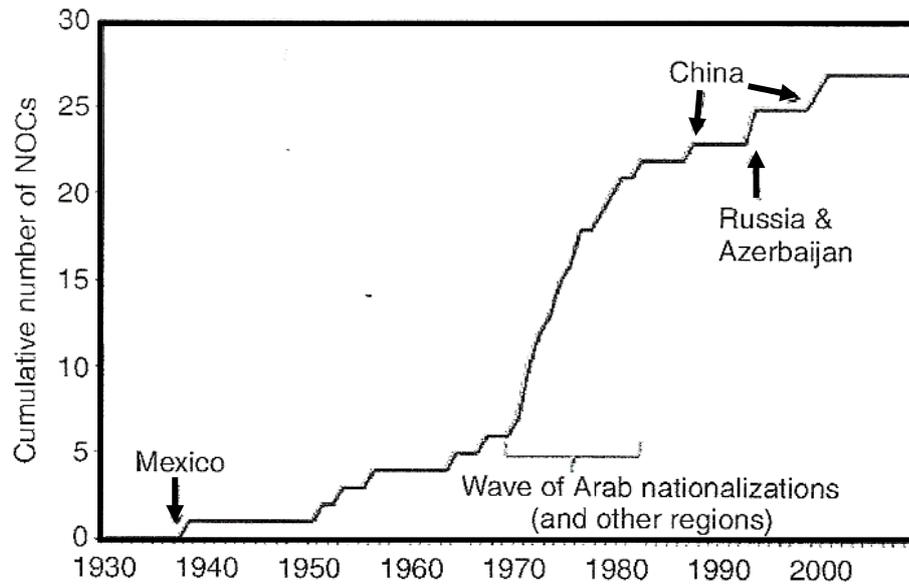


Figura 3: Criação de Estatais Petrolíferas – Quantidade Acumulada.
Fonte: Hults et alli (2012).

A escalada de preços do petróleo na década de 70 deflagrou várias reações que tornaram o mercado mais volátil e imprevisível. Depois de alcançarem o patamar próximo de US\$ 40,00 no final da década de 70, os preços voltaram à faixa entre US\$ 10 e 20,00 na década de 90, para novamente subirem a partir da Guerra do Iraque em 2003. Impulsionados pelo *boom* das *commodities* em geral até a eclosão da crise da economia internacional no segundo semestre de 2008, os preços do petróleo situaram-se em patamares superiores a US\$ 100,00.

Nas últimas décadas, diversas foram as mudanças nas condições de demanda e oferta de petróleo, a exemplo dos esforços do setor produtivo em aumentar o grau de eficiência energética, do desenvolvimento de fontes alternativas de energia, da redução na taxa de crescimento dos países mais ricos e dependentes de petróleo e do desenvolvimento de novas áreas de produção de petróleo fora da influência da OPEP.

Entretanto, do ponto de vista da estrutura do mercado e da atuação dos Estados nacionais no setor, a característica mais evidente é a forte presença das Empresas Nacionais de Petróleo – ENP controlando grande fatia das reservas e produção. A tal ponto que a edição do Financial Times de 11 de março de 2007 cunhou a expressão “New Seven Sisters”, destacando o papel das ENP no mercado petrolífero:

1. Saudi Aramco (Arábia Saudita)

2. JSC Gasprom (Rússia)
3. CNPC (China)
4. NIOC (Irã)
5. PDVSA (Venezuela)
6. Petrobras (Brasil)
7. Petronas (Malasya)

Estas 7 empresas controlam o mercado ao lado das agora denominadas *supermajors* privadas: ExxonMobil, Shell, BP, Chevron, Total e ConocoPhillips.

Enquanto a força das ENP está no controle sobre as respectivas reservas nacionais (e verticalização nos seus respectivos mercados), a força das privadas atualmente deriva do controle dos mercados consumidores dos países desenvolvidos (refino, distribuição, varejo) combinado com a presença em vários mercados de exploração na condição de concessionárias ou parceiras das estatais.

2.3. PARTICIPAÇÕES GOVERNAMENTAIS DO PETRÓLEO:

Genericamente, as várias modalidades de apropriação governamental de parte da renda petrolífera são chamadas de “participações governamentais” (*government take*). Nesta tese, o termo “participações governamentais” - PG aplica-se às modalidades de arrecadação de recursos públicos específicas das atividades de E&P de petróleo, pois as demais formas de tributação são comuns a outras atividades econômicas no caso brasileiro, a exemplo do imposto de renda¹³.

O universo de instrumentos para a apropriação das PG é bastante variado e específico de cada país. Depende de um conjunto amplo de fatores: importância ou participação relativa do petróleo no PIB e nas finanças públicas; sistema político e regime de organização do país; práticas fiscais e tributárias; grau de acesso ou abertura do mercado de E&P; condições históricas, entre outras.

¹³Para uma visão abrangente da arrecadação de tributos em toda a cadeia produtiva, da E&P até as atividades de refino e comercialização de derivados do petróleo, ver Afonso e Castro (2010).

A literatura especializada reconhece a diversidade de modelos de tributação sobre a exploração de petróleo e sugere não haver um modelo único que maximize resultados em qualquer situação de projeto¹⁴. O conceito de modelo ótimo seria aquele que maximizaria as receitas públicas num ambiente compatível com a remuneração adequada aos investidores e operadores, cobrindo custos de exploração e os riscos associados, e também propiciando o melhor aproveitamento dos respectivos recursos naturais. Ainda que não haja consenso sobre um determinado modelo ótimo, é possível constatar certos padrões de tributação associados a determinadas características dos países.

Os estudos indicam também que os modelos variam não somente entre países, mas também ao longo do tempo em um determinado país. Isto indica a relevância das mudanças institucionais para o segmento de petróleo e gás, tanto pela variedade de modelos adotados quanto pela frequência das mudanças. Estas mudanças por vezes resultam de respostas institucionais a novas condições vigentes no mercado internacional e por vezes refletem mudanças na estratégia ou política interna de cada país. Resultam em mudanças não apenas incrementais, mas também profundas e radicais, como é o caso de nacionalizações, monopólios ou alterações substantivas no regime de tributação.

Os níveis de tributação tendem a variar em função de alterações nos níveis de preços internacionais, que determinam a rentabilidade dos projetos. Períodos de alta de preços viabilizam maior taxação, enquanto períodos de baixa exigem menor tributação para atrair novos projetos de desenvolvimento.

Ao nível internacional, outro padrão de comportamento frequentemente observado é a transição de um regime de tributação simplificada ou *single-royalty*, baseado em taxa única ou constante de *royalties* para um regime múltiplo e progressivo, em que a tributação depende do volume de produção e rentabilidade da área de exploração. O regime múltiplo e progressivo tornou-se predominante após a escalada de preços do primeiro choque do petróleo, uma vez que permite uma apropriação mais efetiva de parte das rendas extraordinárias próprias da atividade¹⁵.

¹⁴Estas conclusões estão presentes em estudos de origem bastante diferente, a exemplo de Sunley (2003) e Tolmasquim e Pinto Jr. (2011).

¹⁵Segundo Sunley et alli (2003), ao analisarem quatro diferentes países produtores, todos os quatro transitaram de um sistema de taxação única para um sistema múltiplo: Noruega em 1972, Angola e Indonésia em 1988 e Kazaquistão em 1995.

Independentemente de outras especificidades e características de cada país, podemos agrupar os regimes fiscais em dois grupos¹⁶, a saber:

- a) Sistemas de tributos/*royalties*, em que a participação governamental realiza-se através da contrapartida monetária do resultado da exploração;
- b) Sistemas de partilha de produção, em que a participação governamental materializa-se diretamente com parte da produção física, como o próprio nome indica.

O primeiro modelo, em que a forma predominante de apropriação das participações governamentais é de natureza monetária, está associado ao regime de concessão, em que os governos concedem às empresas operadoras o direito de explorar o petróleo por um período determinado de tempo¹⁷. Neste modelo, é frequente que as participações governamentais dividam-se em três mecanismos: a) uma parcela de *royalties* fixa para garantir um patamar mínimo de receitas públicas; b) a tributação sobre renda usualmente aplicada para as corporações no país (imposto de renda e outros); c) algum mecanismo de caráter progressivo, que arrecade rendas adicionais de campos mais produtivos ou rentáveis.

O segundo modelo prevê que a titularidade do petróleo permaneça sob o governo, o qual repartirá com o operador um determinado percentual da produção ou dos lucros resultantes. Assim, ao contrário do primeiro modelo, em que a participação governamental efetiva-se através de pagamento em dinheiro, neste segundo a participação governamental realiza-se em petróleo propriamente dito. Isto não quer dizer que não seja possível combinar a incidência de *royalties* com o regime de partilha de produção. É sempre possível haver diferentes componentes de apropriação de rendas governamentais, mas o regime de partilha sinaliza que a modalidade principal de arrecadação é a participação na produção do petróleo, como expressamente denominado o regime.

Outra dimensão estratégica das participações governamentais do petróleo é sua distribuição entre os diferentes níveis de governo, tema recorrente e particularmente importante nos países organizados sob a forma de Federação, como no caso do Brasil.

Ahmad e Mottu (2003) analisaram a experiência de países produtores de petróleo com diferentes regimes e características político-institucionais, encontrando quatro padrões de

¹⁶Isto não quer dizer que não haja sistemas mistos, com elementos de ambos. Ver Rozner e Steve (2009).

¹⁷ Ver Rozner (2009).

distribuição de rendas governamentais do petróleo, presentes tanto em estados unitários quanto em federações¹⁸, conforme detalhado na tabela 3:

- a) Descentralização total;
- b) Centralização total;
- c) Base de tributação compartilhada entre União e entes federados;
- d) Repartição federativa das receitas arrecadadas pelo governo central.

Tabela 3: Organização Política e Repartição de Receitas do Petróleo.

	Descentralização Plena	Centralização Plena	Receita Compartilhada	Receita Distribuída
Estados Unitários		Algeria		Colombia (D)
		Azerbaijan		Ecuador (C)
		Bahrain		
		Indonesia (until 2000)		Indonesia (since 2001) (C)
		Iran		Kazakhstan
		Iraq		
		Kuwait		
		Libya		
		Norway		
		Oman		
		Qatar		
		Saudi Arabia		
		United Kingdom		
		Yemen		
Federações	United Arab Emirates ¹		Canada	Mexico (C)
			United States	Negeria (D) Russia (D) Venezuela (D)

Fonte: Ahmad e Mottu (2003).

Nos Estados unitários de pequena dimensão territorial prevalece a centralização de recursos. É o modelo predominante na maioria dos *petro-states*¹⁹, altamente dependentes do

¹⁸Ahmad e Mottu (2003).

petróleo e em sua maioria membros da OPEP. Nestes países, exceções feitas aos casos da Noruega e ao Reino Unido prevalecem também o monopólio estatal e/ou regime de partilha da produção em ambiente pouco competitivo.

Nos países de maior dimensão territorial e organizados como Federações há sempre mecanismos de descentralização. Em países de forte tradição federalista, como Estados Unidos e Canadá, a descentralização envolve inclusive a competência a estados ou províncias para instituir *royalties* sobre petróleo e outros recursos naturais. Nestes casos, a competência para instituir participações governamentais sobre o petróleo é compartilhada entre o governo central e os regionais. O segundo modelo de descentralização é mais frequente: a arrecadação das receitas é centralizada, mas sua apropriação é distribuída aos diferentes níveis de governo. Este fato indica que fatores político-institucionais são determinantes para a definição do modelo de repartição, ainda que associados a opções de políticas de desenvolvimento.

O debate sobre as participações governamentais incidentes sobre as atividades de E&P de petróleo no Brasil é recente. Como será visto, apenas a partir da Lei do Petróleo é que tais participações adquiriram relevância fiscal para os três níveis da Federação.

¹⁹A denominação encontra-se em Karl (1997), para indicar países em que o petróleo é a principal atividade econômica e também o principal item das exportações, tornando suas economias efetivamente dependentes do petróleo.

3. REFERENCIAL TEÓRICO: MUDANÇA INSTITUCIONAL E DESENVOLVIMENTO.

3.1. INTRODUÇÃO:

O Século XX assistiu ao crescimento e diversificação sem precedentes do papel do Estado na economia. Após a 2ª Guerra Mundial, houve também a criação de várias instituições internacionais e multilaterais para promover o desenvolvimento e a harmonização de políticas de interesse comum no campo econômico. Entretanto, a teoria econômica predominante permaneceu alheia à necessidade de aprofundar a compreensão do papel das instituições para a economia. Quando consideradas, as instituições são tratadas *ad hoc* ou como variáveis externas.

No intuito de suprir esta lacuna da teoria econômica convencional, desenvolveu-se farta literatura abordando o papel das instituições no processo de desenvolvimento, sob a denominação genérica de economia institucionalista. A abordagem institucionalista possui amplo espectro de atuação, tratando desde temas específicos ao comportamento das firmas, quanto análises setoriais e mais abrangentes, explicando as diferenças de desempenho entre países.

A breve caracterização da indústria do petróleo e sua evolução histórica em âmbito internacional indica a presença de elevada intervenção dos governos nesta atividade, em particular naqueles países produtores e exportadores. Isto ressalta a importância da dimensão institucional para o entendimento do setor.

Entretanto e paradoxalmente, os conceitos e categorias da chamada teoria institucionalista não são diretamente aplicáveis ao setor do petróleo, sem que se proceda a uma mediação ou adaptação dos conceitos ao setor. E porque o paradoxo? Já antecipando parte do argumento que será desenvolvido: porque o foco da teoria institucional é explicar como as instituições afetam e condicionam o funcionamento do mercado, entendido mercado como operado essencialmente por organizações ou empresas privadas. Ou seja, uma vez que a teoria institucionalista é voltada para entender o mercado, em geral operado pelo setor privado, ela (a teoria) requer alguma decodificação para entender um caso “particular” como o petróleo. E porque o petróleo seria um caso “particular”? Em razão de que suas

especificidades não equivalem às dos bens tipicamente privados, e ainda porque as empresas estatais tornaram-se predominantes no setor, especialmente nos principais países produtores e exportadores. Em consequência, a exploração de petróleo é submetida a um conjunto de regras usualmente maior e de natureza específica em relação a outros segmentos, estando no âmbito daquilo que Williamson denomina “economia constitucional”.

Assim, para o desenvolvimento desta Tese, propõe-se trabalhar as questões teóricas em duas etapas. Numa primeira etapa busca-se discutir e analisar sob o prisma das diferentes vertentes teóricas institucionalistas os seguintes pontos: o significado econômico do termo instituição e, conseqüentemente, de mudança institucional e o papel ou interação da mudança institucional com o processo de desenvolvimento.

A partir desta “teoria geral” institucional, pretende-se buscar os elementos na literatura setorial e de economia industrial para tratar do funcionamento das instituições no setor petróleo, considerando algumas características predominantes no contexto internacional, aplicáveis ao caso brasileiro.

No caso, busca-se identificar de que maneira e qual a extensão dos resultados produzidos pelas mudanças institucionais que regulam as atividades de E&P no Brasil a partir do fim do monopólio da Petrobras. Quais fatores determinaram o processo de mudança institucional? Qual a natureza da mudança institucional? No caso, qual o contexto internacional e nacional que levou à demanda por mudança institucional? Ou seja, busca-se compreender e qualificar a gênese da mudança institucional e seus impactos sobre o desempenho do setor e da sua principal empresa, a Petrobras.

3.2. AS VERTENTES TEÓRICAS DA ECONOMIA INSTITUCIONAL:

A chamada teoria institucionalista abarca amplo número de autores, com diferentes vertentes e visões. Não é objetivo primordial deste trabalho esgotar a análise da visão dos diferentes autores, mas sim buscar elementos teóricos que sustentem uma interpretação das mudanças ocorridas no regime de exploração de petróleo no Brasil. Para tanto, a análise recorrerá em grande parte à contribuição de dois entre os principais economistas institucionalistas contemporâneos: Douglas North e Chang. Enquanto North constitui um dos expoentes da chamada Nova Economia Institucionalista – NEI, Chang busca sistematizar

aquilo que denomina de Economia Política Institucionalista – EPI, procurando se diferenciar da NEI.

North buscou construir um paradigma teórico do papel das instituições no campo econômico e do processo de mudança institucional que complementasse o paradigma econômico convencional, de base neoclássica. Ao contrário de refutar o conjunto da visão neoclássica, seu objetivo é identificar lacunas e corrigir aquilo que julga inadequado ao contrapor a teoria à realidade histórica. Segundo North (1990, pg. 5), a existência de instituições condiciona as decisões e escolhas individuais:

“Defining institutions as the constraints that human beings impose on themselves makes the definition complementary to the choice theoretic approach of neoclassical economic theory. Building a theory of institutions on the foundation of individual choices is a step toward reconciling differences between economics and the other social sciences”.

Na visão de North, o paradigma neoclássico revela-se incapaz de explicar as diferentes trajetórias de desenvolvimento dos países, o que conduziria à necessidade de buscar a explicação através de elementos exteriores ao mercado propriamente dito.

Em outra vertente, Chang (2001) ressalta as instituições como elemento constitutivo do mercado e busca desconstruir a teoria neoclássica, questionando os conceitos que a sustentam. Chang tem como objetivo estruturar um novo paradigma institucionalista, revendo os conceitos e as inter-relações entre mercado, estado e política. Para Chang (2001), o problema não estaria em completar uma espécie de “lacuna” na teoria neoclássica, mas sim estruturar outra vertente teórica, privilegiando o papel protagonista ou constitutivo das instituições, conforme explica:

“At the same time, IPE is an ‘institutionalism’ approach because, like the new institutionalism branch of neoliberal economics, it emphasizes the role of institutions in affecting human actions, including those within and surrounding the state. However, the institutionalism of IPE goes much further than that of NIE in that it emphasizes the ‘temporal priority’ of institutions (rather than the temporal priority of individuals over institutions, as it is done in the NIE) and that it sees institutions as not simply ‘constraining’ individual behavior (as in the NIE) but also as being ‘constitutive’ of individual motivations”.

Para fins de melhor compreensão dos conceitos da teoria institucionalista, a análise das citadas vertentes teóricas está subdividida em três seções, apresentadas a seguir:

- A crítica aos fundamentos da teoria neoclássica;
- O conceito de instituições e sua inter-relação com o mercado;
- O processo de mudança institucional: características, determinantes e consequências para o desenvolvimento.

3.3. A CRÍTICA À TEORIA NEOCLÁSSICA:

As diferentes vertentes da teoria institucionalista partem de uma visão comum ao formular a crítica à teoria neoclássica ou ortodoxa: o fato de que a teoria neoclássica não explica as diferentes trajetórias e processos de mudança econômica ao longo da evolução do capitalismo.

Mas deve-se ressaltar que esta visão crítica não se limita aos chamados institucionalistas, alcançando igualmente outras linhas teóricas, como a chamada visão evolucionária da economia. Uma contribuição interessante para a crítica à teoria neoclássica está presente em clássico trabalho de Nelson e Winter (2005), que partem do mesmo objeto geral de preocupação dos institucionalistas: a relevância de compreender a natureza dos processos de mudança econômica e as razões para explicar a disparidade entre os níveis de desenvolvimento econômico.

Em especial, Nelson e Winter creditam o processo de mudança econômica à “mudança cumulativa na tecnologia e na organização econômica”. Para compreender este processo, focam no comportamento da firma como agente de inovação e crescimento, rejeitando o arcabouço teórico neoclássico ou ortodoxo como instrumento de análise.

Nelson e Winter reconhecem que fazem parte de “uma multidão” de economistas que identificaram na visão ortodoxa limitações quanto à realidade dos mercados, desconsiderando a prevalência da incerteza, a racionalidade limitada dos agentes, as grandes corporações e a concentração de mercado, a complexidade institucional que regula as transações e também a inadequação do conceito de equilíbrio e de ajustamento automático, *vis a vis* a instabilidade e crises periódicas do capitalismo.

Preliminarmente à oferta do arcabouço teórico evolucionário, Nelson e Winter realizam uma espécie de exegese do que se denomina visão ou teoria ortodoxa em economia:

“Antes de mais nada, devemos notar que a referida ortodoxia representa uma formalização e uma interpretação modernas da tradição mais ampla do pensamento econômico ocidental, cuja linha de descendência intelectual pode ser traçada a partir de Smith e Ricardo através de Mill, Marshall e Walras. Além disso, trata-se de uma ortodoxia teórica, diretamente preocupada com os métodos da análise econômica, e apenas indiretamente com quaisquer questões de substância específica. Ela está centrada na microeconomia, embora sua influência seja abrangente na disciplina”.

Como ressaltam Nelson e Winter, a teoria ortodoxa e em especial os autores denominados neoclássicos (Mill, Marshall e Walras) influenciaram de forma abrangente a teoria econômica, inclusive a chamada macroeconomia, ao fornecer-lhe os chamados “fundamentos microeconômicos”. Tais fundamentos implicam num conjunto de hipóteses de comportamento dos agentes econômicos individuais. Não é por outra razão que as distintas vertentes de natureza alternativa ou heterodoxa em relação à visão ortodoxa ou neoclássica requerem alguma crítica a estes fundamentos. Como veremos posteriormente, também Keynes partiu da crítica de alguns destes pressupostos para construir sua teoria geral macroeconômica, tratando da determinação da demanda efetiva, seus componentes e o nível de emprego.

Mas, afinal, em que consistiriam os fundamentos básicos da teoria ortodoxa? Dois pilares estruturam os modelos ortodoxos, segundo Nelson e Winter. O primeiro é a hipótese de comportamento maximizador do lucro por parte dos agentes ou firmas, num ambiente de perfeita informação, que equivale ao comportamento racional. O segundo é o conceito de equilíbrio, que é resultado do encontro das curvas de demanda e oferta individuais a um preço que iguala o benefício do consumidor ao ganho do produtor. Se do ponto de vista teórico a solução de mercado é aquela que maximiza os resultados numa situação de equilíbrio, a ocorrência de desequilíbrios seria devida a imperfeições ou interferências no funcionamento “normal” de mercado.

Enquanto a teoria evolucionária busca compreender o processo de mudança econômica a partir da capacidade de inovação e adaptação das firmas ao ambiente de mercado, os institucionalistas destacam o protagonismo das relações entre mercado-estado-sociedade como objeto de análise principal.

Estas diferentes vertentes do institucionalismo podem ser abarcadas em dois grandes grupos: a Nova Economia Institucionalista – NEI e a Economia Política Institucionalista – EPI. No caso da primeira, a crítica busca completar as suas lacunas da teoria neoclássica no

sentido de seu aperfeiçoamento. No caso da segunda, busca-se recuperar a tradição da Economia Política no sentido de construir um marco teórico alternativo à teoria neoclássica.

3.3.1. A Crítica da Nova Economia Institucionalista à Teoria Neoclássica:

Não é trivial buscar um enquadramento dos institucionalistas em vertentes teóricas, ainda que agrupados segundo duas grandes tendências.

Ménard & Shirley (2010) sistematizaram a visão da chamada NEI a partir de elementos conceituais e metodológicos presentes nos trabalhos dos principais expoentes: Ronald Coase, Douglas North e Oliver Williamson. O foco de Coase e Williamson está preponderantemente relacionado ao estudo das questões institucionais ao nível microeconômico ou da firma, abordando temas como os custos de transação, os contratos, direitos de propriedade, entre outros. O enfoque de North é de natureza mais abrangente, voltado para a análise do desempenho econômico das sociedades no longo prazo.

Numa primeira abordagem, três elementos caracterizam os autores da NEI: a ênfase no papel das regras e normas (instituições), a busca por interação com outras áreas de conhecimento (história, política, sociologia) e a aceitação de grande parte do paradigma neoclássico. De certo modo, os dois primeiros elementos não diferenciam uma vertente de outras no universo dos institucionalistas. Tanto a NEI quanto a EPI comungam da ênfase no papel das instituições e no caráter multidisciplinar da abordagem teórica.

O que mais diferencia a NEI dos teóricos da EPI é o exercício metodológico e conceitual no sentido de complementar e aperfeiçoar o paradigma neoclássico, ao invés de refutá-lo. Bates (2010) insiste neste ponto ao contextualizar a obra de North. Diferenciando-se da “onda liberalizante” dos anos Reagan-Thatcher, que pregava uma espécie de absolutismo do mercado em relação ao Estado na superação dos problemas econômicos, North desenvolveu os elementos teóricos para uma qualificação ou revisão da ação estatal num modelo compatível com a chamada economia de mercado.

A consequência prática argumenta Bates, é que os conceitos desenvolvidos pela NEI definiram um conjunto de princípios e ações necessários à construção de uma estrutura institucional favorável ao pleno funcionamento da economia de mercado, o que influenciou inclusive na agenda de instituições multilaterais internacionais, como o FMI e o Banco

Mundial. Em tal abordagem, reformas institucionais no âmbito do setor público teriam papel decisivo e complementar para o melhor funcionamento dos mercados. Ou seja, os mercados não seriam “autorreguláveis”, mas dependeriam de normas ou do ambiente institucional, conforme argumenta Bates (2010).

“Rather than inferior substitutes for private markets, it was realized, public institutions might better be viewed as productive complements. North’s work then provided a neo-classically based justification for the rehabilitation of the public sector, aimed at strengthening rather than undermining institutions”.

Possivelmente, esta razão foi fundamental para a maior disseminação da NEI no ambiente acadêmico e profissional²⁰. Entretanto, uma análise aprofundada indica que North, ainda que numa primeira abordagem afirme que sua teoria das instituições seja complementar à teoria neoclássica da alocação de recursos, na prática refuta as principais hipóteses que sustentam o arcabouço neoclássico, especialmente aquelas relativas à perfeita informação e racionalidade dos agentes econômicos e também a ausência de custos de transação.

Uma passagem que ilustra esta contradição é a seguinte (North, 1990, pg. 5).

“Defining institutions as the constraints that human beings impose on themselves makes the definition complementary to the choice theoretic approach of neoclassical economic theory. Building a theory of institutions on the foundation of individual choices is a step toward reconciling differences between economics and the other social sciences. The choice theoretic approach is essential because a logically consistent, potentially testable set of hypotheses must be built on a theory of human behavior. The strength of microeconomic theory is that it is constructed on the basis of assumptions about individual human behavior (even though I shall argue for a change in those assumptions in Chapter 3). Institutions are a creation of human beings. They evolve and are altered by human beings; hence our theory must begin with the individual”.

O texto grifado aponta que North, apesar de afirmar que a força da teoria neoclássica assenta-se no comportamento humano ou individual, simultaneamente afirma discordar das hipóteses associadas ao referido comportamento humano. Ou seja, North tem o mesmo ponto de partida, o comportamento humano, mas o faz a partir de diferentes hipóteses

²⁰Como destacado em Ménard e Shirley (2010, pg. 1), a NEI apresenta números destacados: “...Four Nobel laureates in under 20 years; significant impacts on major policy debates ranging from anti-trust law to development AID; increasing penetration of mainstream journals; and a large and growing body of adherents, research, and data”.

comportamentais. Tal dubiedade permite uma dupla leitura da obra de North. Por um lado, aceita o paradigma neoclássico de estruturar a visão econômica a partir das escolhas individuais, mas por outro assume hipóteses claramente diferentes para tal comportamento.

Os fundamentos da teoria de comportamento humano subjacente aos modelos neoclássicos remetem-se à chamada teoria das expectativas racionais. Segundo North, as duas hipóteses fundamentais no modelo neoclássico são:

- a) Os agentes econômicos possuem sistemas cognitivos que correspondem ao real funcionamento da economia;
- b) As informações necessárias para o processamento das decisões não têm custo e estão homogeneamente disponíveis.

Quando estas hipóteses são cotejadas com a realidade e revelam-se inadequadas, o argumento neoclássico é de que são as imperfeições motivadas por interferências indevidas no pleno funcionamento do mercado que geram as distorções, defendendo o modelo como a melhor aproximação possível da realidade. Ou melhor, o modelo corresponderia a uma “realidade desejável” e, portanto, caberia corrigir as “distorções da realidade”, ao contrário de adotar outro modelo.

No âmbito da macroeconomia, um bom exemplo para ilustrar este ponto é o debate teórico sobre o fenômeno do desemprego. Se a economia está sempre em equilíbrio ou convergindo para o equilíbrio, não haveria razão para a existência de desemprego, exceção para o desemprego “friccional”, caracterizado por situações temporárias ou de ajustamento que se verificariam numa trajetória de equilíbrio ou pleno emprego. Logo, segundo a visão neoclássica, a existência de desemprego é devida a distorções que impedem o pleno funcionamento do mercado, levando ao chamado desemprego voluntário. Portanto, a existência de desemprego voluntário equivaleria a situações de “rompimento” das condições de livre funcionamento do mercado de trabalho, conforme qualificado na crítica formulada por Keynes (1982).

“Em razão da recusa ou incapacidade de determinada unidade de mão-de-obra em aceitar uma remuneração equivalente a sua produtividade marginal, em decorrência da legislação ou dos costumes sociais, ou de um entendimento para contrato coletivo de trabalho, ou, ainda, da lentidão em adaptar-se às mudanças ou, simplesmente, em consequência da obstinação humana”.

Em sentido oposto, Keynes usa de um argumento tipicamente “institucionalista” ao estruturar sua teoria geral do emprego e da renda. Ao contrário de ser tratada como uma distorção, a “unidade de salários tal como é determinada pelos acordos celebrados entre patrões e operários” é, ao lado da política monetária e das expectativas quanto ao consumo e investimento, um dos fatores determinantes da eficiência marginal do capital, conceito chave para explicar a dinâmica econômica²¹. Certamente, os “acordos celebrados entre patrões e empregados” correspondem a contratos coletivos, firmados por organizações sindicais e empresariais, muito distante do conceito de oferta e demanda de fatores transacionados no mercado a partir de cada agente individual.

Ao explorar as deficiências da teoria das expectativas racionais, North propõe uma nova abordagem para dois aspectos do comportamento humano: a motivação ou objetivo e o sistema cognitivo da realidade.

Quanto à motivação, North relativiza a hipótese de maximização da riqueza como único determinante para o comportamento humano. Para North elementos de outra natureza também influenciam as decisões, a exemplo de convicções ideológicas, padrões de conduta ou ainda o sentimento de altruísmo. Resumindo: valores ideológicos ou culturais que também influenciam na precificação das transações. Esta mudança de paradigma quanto aos fatores motivadores do comportamento humano é constitui um dos elementos decisivos para a teoria da mudança institucional desenvolvida por North, como será visto adiante.

Quanto ao sistema cognitivo implícito à teoria das expectativas racionais, North recorre a Simon (1986) e Heiner (1983) para construir uma visão alternativa. Para North, a teoria das expectativas racionais parece atrativa na medida em que a maior parte das decisões cotidianas indica um elenco de alternativas claras e repetitivas, em que as informações e a capacidade de processá-las estão ao alcance de qualquer agente econômico. Entretanto, o mesmo não se aplica às decisões de natureza mais complexa, em que prevaleceria a incerteza quanto aos resultados a serem obtidos (North, 1990, pg. 22).

“As soon as we move away from choices involving personal and repetitive actions to making choices involving impersonal and non-repetitive exchanges the uncertainty about outcomes increases. The more complex and unique the issues we confront, the more uncertain the outcome”.

²¹Conforme explicitado em Keynes (1982), capítulo 18, que trata do “novo enunciado da teoria geral do emprego”.

O ponto central da argumentação é que, mesmo abstraindo-se a existência de outros fatores motivadores além do lucro para o comportamento dos agentes, a incerteza inerente ao processo de alocação econômica não garante o resultado maximizador. Este ponto é colocado com de forma singular por Nelson e Winter (2005), ao reconhecerem o lucro como o objetivo primordial das empresas ou agentes econômicos. Entretanto, haveria uma grande distância entre adotar a hipótese de “busca do lucro” e adotar a hipótese de que “a busca do lucro resulta sempre na maximização deste resultado”:

“Segundo o pressuposto ortodoxo, existe uma otimização global, sem erros e definitiva, para um dado conjunto de escolhas que compreende todas as alternativas objetivamente disponíveis. Essa posição é claramente conflitante, por exemplo, com o pressuposto de que a firma atua o tempo todo com uma política de status quo, cuja lucratividade ela compara, sem exatidão, de tempos em tempos, com as alternativas isoladas que se apresentam por meio de processos que não estão totalmente sob seu controle – mudando as políticas quando a comparação favorece a alternativa apresentada ante o status quo corrente”.

Ou seja, o princípio de maximização do lucro dependeria de perfeita informação e racionalidade ilimitada por parte dos agentes econômicos.

North não detalha o que sejam temas “mais complexos e específicos”, mas certamente refere-se a decisões não rotineiras, que envolvem um conjunto mais amplo e complexo de variáveis. Estas características enquadram-se nas decisões de investimento, que envolvem imobilização de capital por um longo período de tempo e variáveis fora do controle do investidor. Sobre este ponto, também Keynes (1936) já destacava o conceito de incerteza inerente à decisão de investimento:

“O fato de maior importância é a extrema precariedade da base do conhecimento sobre o qual temos que fazer os nossos cálculos das rendas esperadas. O nosso conhecimento dos fatores que regularão a renda de um investimento alguns anos mais tarde é, em geral, muito limitado e, com frequência, desprezível. Se falarmos com franqueza, temos de admitir que as bases do nosso conhecimento para calcular a renda provável dentro de dez anos de uma estrada de ferro, uma mina de cobre, uma fábrica de tecidos, a aceitação de um produto farmacêutico, um navio transatlântico ou um imóvel no centro comercial de Londres pouco significam e, às vezes, a nada levam”.

Em clássico artigo posterior, Keynes (1937) distingue claramente o conceito de incerteza do conceito de risco. O conceito de risco envolve algum tipo de cálculo

probabilístico, enquanto o conceito de incerteza indica de fato o desconhecimento sobre a trajetória futura:

“O sentido em que estou usando o termo (incerteza) é aquele segundo o qual a perspectiva de uma guerra europeia é incerta, o mesmo ocorrendo com o preço do cobre e a taxa de juros daqui a vinte anos, ou a obsolescência de uma nova invenção, ou a posição dos proprietários particulares de riqueza no sistema social de 1970. Sobre estes problemas não existe qualquer base científica para um cálculo probabilístico. Simplesmente, nada sabemos a respeito”.

Segundo Keynes o modo pelo qual os agentes econômicos lidam com a incerteza é assumir alguns comportamentos guiados por aquilo que denomina “convenções”:

1. O suposto de que o presente constitui um bom guia para o futuro;
2. O suposto de que as expectativas sobre o futuro estão corretamente traduzidas nos preços e nos níveis de produção correntes;
3. A supremacia da chamada “opinião convencional” como determinante do comportamento individual, também conhecido vulgarmente como “efeito manada”²².

Aquilo que Keynes denominava como “convenções” equivale ao conceito de instituições que, como será visto adiante, inclui não apenas as regras formais, traduzidas em regulamentos e contratos, mas também padrões de comportamento usualmente aceitos²³. Mais ainda, como já fartamente conhecido, Keynes desenvolveu amplo instrumental teórico para sustentar a adoção de políticas ativas no campo monetário e fiscal para mitigar os efeitos da instabilidade inerente ao funcionamento dos mercados.

Seria exagero afirmar que Keynes e os pós-keynesianos foram precursores do institucionalismo contemporâneo ou que os institucionalistas são, na prática, herdeiros do keynesianismo? Não é objetivo deste trabalho aprofundar tal questão, mas a ideia parece sugestiva. Enquanto Keynes travou o debate com a economia neoclássica no campo da macroeconomia, os institucionalistas travaram debate semelhante no campo da microeconomia ou, melhor dizendo, do debate sobre os chamados “fundamentos microeconômicos da macroeconomia”. A convergência entre keynesianismo e institucionalismo parece evidente.

²²Por “efeito manada” entende-se a tendência do investidor individual seguir simplesmente o comportamento da maioria, aprofundando os movimentos de euforia ou de depressão nos mercados de capitais.

²³North (1990) refere-se explicitamente inclui no conceito de instituições “informal constraints – such as conventions and codes of behavior”.

O ponto essencial a reter é que o reconhecimento da inadequação das expectativas racionais como padrão de comportamento dos agentes econômicos levou North a identificar as instituições como supridoras de estabilidade ou previsibilidade ao processo econômico, ao condicionar e estabelecer regras para as transações.

Além de refutar as hipóteses neoclássicas quanto ao comportamento humano, North também refuta a hipótese de ausência de custos de transação. Neste particular North não inova, mas fundamentalmente adota os conceitos anteriormente desenvolvidos por Coase (1937). Em síntese, North afirma que constrói sua teoria das instituições a partir de dois pilares: uma teoria do comportamento humano alternativa à neoclássica combinada com a teoria dos custos de transação. Para ele, esta combinação permitiria explicar a razão de existência e o papel das instituições.

O argumento central é que a teoria neoclássica somente seria válida num ambiente em que não houvesse custos de transação, assim descrito por North (1990, pg. 30).

“Consider first the standard neoclassical Walrasian model. In this general equilibrium model, commodities are identical, the market is concentrated at a single point in space, and the exchange is instantaneous. Moreover, individuals are fully informed about the exchange commodity and the terms of trade are known to both parties. As a result, no effort is required to effect exchange other than to dispense with the appropriate amount of cash. Prices, then, become a sufficient allocative device to achieve highest value uses”.

No mundo real a complexidade e a variedade de atributos dos bens e serviços são de tal ordem que gera assimetria de informações entre os agentes econômicos. North argumenta também que parte dos custos de transação está associada à aquisição de informações sobre os bens e serviços transacionados e outra parte está relacionada à garantia de execução da transação. Como os bens e serviços possuem múltiplos atributos, assegurar corretamente os direitos de propriedade requer custos de transação significativos, ao contrário da visão neoclássica que associa as transações apenas às quantidades negociadas, conforme destacado em Fiani (2004).

“It must be clear that North acknowledges goods and services’ multiple attributes, taking into account the difficulty of measuring them and the agent’s performance as the source of transaction costs. Traditional economic analysis treats goods, services, and performances as essentially one-dimension objects – to be reduced to their quantity while solving equations to get their prices – what excludes most of the problems economic institutions are concerned with.....In other words, this evidence shows that once something is transacted what is really sold is a bundle of rights related to the good’s or service’s multiple dimensions”.

Segundo ainda Fiani (2002), a fundação da teoria dos custos de transação está diretamente vinculada ao artigo de Coase publicado em 1937, denominado *The Nature of the Firm*. A questão colocada inicialmente era buscar a explicação para a existência das empresas, que correspondem a organizações que integram internamente diferentes etapas do processo produtivo. Afinal, desde pelo menos o último quartil do século XIX já era evidente a presença de grandes corporações industriais verticalizadas, controlando e integrando setores econômicos desde a etapa das matérias-primas até a comercialização de uso final.

Se nem sempre o mercado é a melhor solução para suprir diferentes etapas de produção é porque há custos de recorrer ao mercado que eram ignorados pela teoria econômica: os custos de transação. Segundo Fiani (2002).

“Custos de transação são os custos que os agentes enfrentam toda vez que recorrem ao mercado. De uma maneira mais formal, custos de transação são os custos de negociar, redigir e garantir o cumprimento de um contrato. Dessa forma, a unidade básica de análise quando se trata de custos de Transação é o contrato”.

O reconhecimento da existência de custos de transação ensejou duas linhas de pesquisa sobre o tema. Uma linha é mais próxima das questões denominadas microeconômicas ou relativas à organização das firmas e mercados. Williamson (1986) desenvolveu uma tipologia das transações de acordo com sua especificidade e frequência, o que seria determinante para a escolha da transação via mercado ou através da estrutura de uma empresa²⁴. Como também há custos internos à empresa, a questão estaria colocada em comparar eficiência do mercado com a eficiência da organização empresarial. Williamson também desenvolver uma tipologia dos contratos, reconhecendo características diferentes dos contratos privados dos efetuados pelo poder público, como será visto mais adiante.

Uma segunda linha de pesquisa, desenvolvida por North, implica numa abordagem que privilegia o foco na economia como um conjunto a partir da garantia dos direitos de propriedade como mecanismo determinante dos custos de transação. Segundo esta visão, cada economia ou país apresenta um conjunto de estruturas institucionais que garantem em maior ou menor grau os direitos de propriedade, o que determina a existência em maior ou menor grau de custos de transação, por sua vez variável determinante para o desempenho econômico. Conforme afirma North (1990):

²⁴Conforme analisado por Fiani (2002).

“The costs of transacting have changed radically throughout history and vary equally radically in different contemporary economies, the mix between the formal protection of rights and individual attempts to capture rights or devote resources to individual protection of their own rights varies enormously”.

North chama a atenção para o fato de que a economia contemporânea depende de uma estrutura institucional complexa para o seu funcionamento e que é imprescindível a existência de uma estrutura legal que garanta o cumprimento dos contratos, ainda que imperfeita. Esta estrutura legal é provisionada a partir do Estado, que tem como principal função a garantia dos direitos de propriedade como instrumento para redução dos custos de transação. Neste sentido, a estrutura institucional é vista como um dos elementos a explicar o diferencial de desempenho entre países ao longo da história.

3.3.2. A crítica da Economia Política Institucionalista:

Ressalvadas mais uma vez as dificuldades de estipular uma classificação das vertentes teóricas institucionalistas, há um conjunto de autores classificados como da Economia Política Institucional – EPI. Como o nome sugere, estes autores buscam estruturar uma visão institucionalista a partir da “velha” economia política²⁵. As divergências mais importantes com a corrente neoinstitucionalista estariam no entendimento do conceito de mercado e da natureza das instituições.

Hodgson (1988) faz a crítica à teoria econômica neoclássica afirmando que o mercado é, antes de tudo, também uma instituição. Segundo Hodgson, autores neoclássicos como Marshall, Cournot e Jevons não vão além da definição de mercado como o lugar ou espaço em que compradores e vendedores encontram-se para transacionar mercadorias. Este conceito de mercado ignora as dimensões legais, políticas, de informações do consumidor e os arranjos sociais que são fundamentais para que as transações econômicas ocorram. Hodgson (1988) avançou no conceito de mercado ao defini-lo como um conjunto de instituições sociais que propicia as condições para a realização de transações entre os agentes econômicos.

²⁵Chang menciona autores clássicos como Karl Marx, Thorstein Veblen, Joseph Schumpeter, Karl Polanyi, Herbert Simon e ainda os trabalhos contemporâneos de Hodgson, Peter Evans, Lazonick e Burlamarqui.

“We shall here define the market as a set of social institutions in which a large number of commodity exchanges of a specific type regularly take place and to some extent are facilitated and structured by those institutions. Exchange, as defined above, involves contractual agreement and the exchange of property rights, and the market consists in part of mechanisms to structure, organize and legitimate these activities. Market, in short, are organized and institutionalized exchange”.

Segundo esta definição, o funcionamento do mercado depende de instituições ou mecanismos que garantam os contratos e os direitos de propriedade, sem os quais as transações não ocorreriam.

A crítica de Hodgson à teoria neoclássica parte da diferenciação do conceito de mercado do conceito de troca/transação. Para Hodgson a teoria neoclássica reduz o conceito de mercado ao conceito de trocas/transações, como se fossem identidades. Entretanto, isto não guarda correspondência com o mundo real, em que numerosas transações econômicas realizam-se fora do ambiente de mercado, a saber:

“The market includes a generalized mechanism to establish and publicize prices, and to promote goods and services. In contrast, there are many cases when exchange is established other than through the market, by contact obtained in other spheres of activity. A common example of non-market exchange is the habitually renewed contract to supply a good or service to a regular client”.....

Também Chang (2001) centra sua crítica ao paradigma neoclássico a partir do conceito de mercado e suas implicações do ponto de vista teórico, especialmente aquelas relacionadas ao papel do Estado e das instituições na economia capitalista.

A abordagem de Chang não parte da crítica teórica *strictu sensu*, mas sim da análise da evolução do debate econômico no pós-II Guerra, em que se alternam do ponto de vista hegemônico visões “intervencionistas” e “liberais” sobre o papel do Estado na economia.

Chang destaca que no imediato pós-II Guerra prevaleceram as vertentes intervencionistas da teoria econômica, em substituição à visão do *laissez faire* que teria sucumbido no período entre guerras²⁶. Em especial, o esforço de reconstrução no Pós-Guerra através de instituições como o Banco Mundial e o Plano Marshall para a Europa caracterizam o desenvolvimento de teorias econômicas que sustentam a adoção de políticas governamentais

²⁶Entretanto, já em 1926, em seu célebre artigo “O fim do Laissez-Faire”, Keynes (1978) já advertia sobre os pressupostos irrealistas considerados na visão neoclássica: a hipótese de plena informação, ausência de incerteza nas decisões dos agentes econômicos e o que ele denomina “inorganicidade” dos processos de produção e consumo.

de modo a suprir as chamadas “falhas” ou insuficiências do mercado²⁷. Chang denomina este período (décadas de 50 e 60), como a *Golden Age of Capitalism*, tendo como substrato no debate econômico a *Golden Age Economics*.

A perda de dinamismo econômico e as crises econômicas nos anos 70 abriram espaço para o ressurgimento da visão liberal, numa espécie de movimento pendular. Segundo Chang, a chamada visão neoliberal refuta o papel do estado como supridor das insuficiências do mercado, uma vez que também as instituições públicas apresentariam limitações e imperfeições ainda mais graves. Segundo Chang (2001).

“Instead, it is argued, we should see the state as an organization run by self-seeking politicians and bureaucrats, who are not only limited in their ability to collect information and execute policies, but are also under pressures from interest groups. Neoliberal economists argue that this imperfect nature of the state results in ‘government failures’: regulatory capture, rent seeking, corruption and so on. They argue that the costs of these government failures are typically greater than the costs of market failures, and therefore that it is usually better for the state not to try to correct market failures, because it may make the outcome even worse”.

O primeiro conceito abordado por Chang é o de livre mercado, entendido como a ausência de fatores externos que restrinjam ou condicionem a atuação dos agentes econômicos. Chang enfatiza que não há mercado que funcione sem algum tipo de regulação ou intervenção estatal. Em outros termos, o que define a natureza da intervenção no mercado depende de um conjunto de obrigações e direitos estabelecidos em cada sociedade, variando entre países e no tempo. Chang exemplifica a legislação ambiental e o controle de imigração, que correspondem a mecanismos de intervenção prevalentes nas economias avançadas que não descaracterizam o livre mercado na concepção ou discurso neoliberal, mas que na prática equivalem a mecanismos de regulação considerados como intervencionistas, como barreiras comerciais ou fixação de pisos salariais. Logo, de acordo com Chang (2001), a apreciação de uma determinada política como intervencionista ou não depende de um conjunto de valores que transcende a dimensão econômica propriamente dita:

“The examples can go on, but the point is that, depending on which rights and obligations are regarded as legitimate and what kind of hierarchy between these rights and obligations is (explicitly and implicitly) accepted by the members of the

²⁷Para Yergin & Stanislaw (2008) prevaleceu a chamada “economia mista” (mixed economy) no período, considerando o elevado grau de intervenção estatal.

society, the same state action could be considered an intervention in one society and not in another”.

A consequência deste argumento é entender o mercado como uma construção social e política, específica de cada sociedade e não um conceito universal e atemporal. Para Chang, não faz sentido o debate sobre o “livre-mercado”, uma vez que não haveria mercado isento de regras de acesso ou funcionamento:

“I would even go as far as saying that defining a free market is at the deepest level a pointless exercise, because no market is in the end free., as all markets have some state regulations on who can participate in which markets and on what terms”.

O segundo ponto abordado por Chang na crítica ao neoliberalismo é o conceito de “falha de mercado”. Admitir a existência de “falha de mercado” pressupõe confrontá-la com um conceito de mercado ideal, sem o qual não haveria como qualificar eventuais falhas. Do ponto de vista teórico, o conceito de mercado ideal na visão neoclássica equivaleria a uma situação de equilíbrio que maximiza o bem-estar coletivo ao tempo em que maximiza os resultados individuais, em ambiente de concorrência perfeita. Ocorre, entretanto, que o regime de concorrência perfeita é incompatível com a trajetória de crescimento do capitalismo, onde o processo de inovação e desenvolvimento tecnológico é decisivo.

Conforme demonstrou Schumpeter²⁸, as hipóteses neoclássicas de informação perfeita e ausência de poder de mercado derivado de diferencial tecnológico são incompatíveis com a existência de diferenciais de renda obtidos através do processo de inovação, que sustentam o processo de desenvolvimento.

Portanto, aquilo que é “falha de mercado” segundo a visão neoclássica constitui vetor de crescimento do mercado na visão schumpeteriana, destaca Chang (2001):

“For example, in many modern industries where there are high incidences of monopoly and oligopoly, markets are failing all the time according to the neoclassical criterion, but these industries are often very successful in more common-sensical terms because they generate high productivity growth and consequently high standards of living. This outcome is due to the success of modern business organizations, which enable the co-ordination of a most complex division of labour – so, where neoclassical economists see ‘market failure’, institutionalism economists may see ‘organizational success (Lazonick, 1991)”.

²⁸Ver Schumpeter (1984), especialmente o capítulo VII, que trata do processo de “destruição criadora”.

A crítica que Chang faz ao conceito de livre mercado e ao conceito de falha de mercado constitui passos preliminares para a desconstrução da chamada “primazia do mercado” subjacente à visão neoclássica. Tanto num caso como noutro, Chang demonstra que o conceito neoclássico de mercado é relativo e subordinado a outras esferas que não a econômica, a exemplo da ideologia, convenções e instituições políticas. Em outras palavras, o conceito de mercado não sobrevive independente de outras considerações sobre o funcionamento da vida em sociedade.

Por primazia do mercado Chang aponta o entendimento neoclássico, adotado pelos neoliberais, de que as demais instituições, notadamente a ação do Estado na economia, surgem apenas e tão somente para eventualmente corrigir imperfeições ou falhas do próprio mercado. Chang cita Williamson e Arrow para atestar a adoção do princípio da primazia do mercado:

“...what I call the market primacy assumption – or the assumption that ‘in the beginning, there were the markets’ (Williamson, 1975:20). In this view, the state, as well as other non-market institutions, is seen as a man-made substitute which emerged only after market failures unbearable (Arrow, 1974, is the most sophisticated example of this view)”.

Segundo Chang, ao adotar a primazia do mercado, a teoria neoclássica alça o mercado a uma categoria conceitual de “ordem natural das coisas”. E, como toda ordem natural, prescindiria de maiores explicações e precederia todas as demais coisas. Contra esta hipótese Chang argumenta que as evidências históricas demonstram exatamente o contrário: *“in the beginning, there were not markets”* Chang (2001).

Para demonstrar a tese de que o mercado é uma criação histórica, de ordem político-institucional, Chang resgata o clássico trabalho de Polanyi (1957), que registra que a estruturação dos mercados nos estágios iniciais do regime capitalista dependeu e resultou da ação do Estado. Chang afirma que a ação do Estado foi particularmente decisiva no processo de industrialização das duas potências líderes nos séculos XIX e XX, Inglaterra e Estados Unidos, afirmando que:

“Once we accept that even the United Kingdom and the United States, the two supposed models of market-based development, did not develop through spontaneous emergence of markets, it is much easier to see that virtually no country achieved the

status of an industrialized country without a least some periods of heavy state involvement”.

Mesmo nos dias atuais, a regulação do Estado é determinante para o desenvolvimento de inúmeros setores, argumenta Chang, especialmente no caso das telecomunicações, internet, softwares, energia elétrica e outros segmentos.

Chang critica abertamente a vertente da Nova Economia Institucionalista, ao questionar a natureza da ação do Estado como garantidor dos direitos de propriedade como uma função neutra do ponto de vista dos agentes econômicos:

“... the establishment and distribution of property rights and other entitlements that define the endowments of market participants, which neoliberal economists take as given, is a highly political exercise . Moreover, even when we accept the existing rights-obligations structure as uncontestable, there are practically no prices in reality which are not subject to .political influences, including those that are not perceived as such even by many neoliberals”.

No caso das atividades de E&P de petróleo e gás, a intervenção direta ou a regulação do Estado alcança todos os países produtores e extrapola as considerações meramente econômicas, incluindo questões estratégicas, de defesa nacional e garantia de suprimento. Mesmo nos casos em que não há a presença de empresas estatais operando diretamente no setor, as empresas privadas operam sob regime de concessão, de forma contratualizada com o poder público.

A desconstrução da primazia do mercado em relação ao Estado e outras instituições não é questão apenas teórica ou acadêmica, pois repercute diretamente na formulação de políticas de desenvolvimento. Ao se rejeitar a hipótese, torna-se evidente que um bom funcionamento da chamada economia de mercado depende também do bom funcionamento do Estado e de suas instituições, ainda que o conceito do que seja “bom funcionamento” comporte diferentes nuances e interpretações em ambos os casos.

Em sequência à crítica aos conceitos de livre mercado, de falha de mercado e da primazia do mercado, Chang busca estabelecer uma nova relação entre mercado, Estado e política, em substituição à visão neoclássica.

Segundo a visão neoclássica, a ação do Estado é contaminada por interesses específicos que “distorcem” a “racionalidade” do funcionamento natural do mercado.

Segundo esta abordagem, seria necessária uma espécie de “despolitização” da ação do Estado na economia. Para Chang não faz sentido o argumento, pois não haveria setor ou preço na economia que seja livre totalmente de alguma interferência política, entendido política como a estrutura de direitos e obrigações estabelecida em cada sociedade. Exemplos mais evidentes são os relativos a dois preços fundamentais: salários e taxa de juros. Como então explicar a demanda neoliberal por “despolitização” dos mercados?

Segundo Chang, a chave da questão está no entendimento do que seja a fronteira entre “mercado” e “não-mercado”, que depende essencialmente da visão de mundo subjacente a cada teoria. Isto é, que o mercado é uma construção de natureza política, datada historicamente. Isto não significa negar o funcionamento do mercado na alocação de recursos, mas sim contextualizá-lo como uma instituição dentre outras que regulam a sociedade.

Como visto, no caso do petróleo é inegável que a sua constituição é derivada da ação do Estado, pela especificidade da propriedade dos recursos minerais no subsolo. No caso dos recursos minerais não se aplica o debate sobre a “primazia” entre mercado e instituições, uma vez que a exploração destas riquezas pelo setor privado sempre depende de alguma modalidade de permissão, autorização ou concessão do Estado. Ou seja, o Estado explicitamente e formalmente precede a ação privada. Enquanto não explorado, o petróleo é usualmente tratado como um bem de titularidade dos estados nacionais.

Assim, o debate sobre a opção ou a fronteira entre o “mercado” e o “não-mercado” ocorre na definição do modelo de exploração, dependendo da opção ou não de participação do setor privado na qualidade de operador das atividades de E&P.

A opção pelo mercado equivaleria à criação de um conjunto de instituições que viabilizassem o investimento privado nas atividades de exploração e produção, ainda que reguladas sob condições fixadas pelo Estado. A opção pelo “não mercado” equivaleria à constituição de instrumento direto de exploração dos recursos naturais pelo Estado, através de empresas estatais especificamente constituídas para tal finalidade, modelo que prevalece nos chamados *petro-states*.

Resultam destas opções dois modelos de exploração: o monopólio através de empresa estatal e o regime de concessões. Entretanto, no plano real, tal dualidade nem sempre se verifica, pois há uma enorme diversidade e combinação de formas contratuais, constituindo modelos híbridos. Por outro lado, no plano global, o mercado é formado pela interação – competição e cooperação – entre privadas e estatais. Portanto, tanto no caso de cada mercado

nacional quanto no caso do mercado internacional de petróleo, adquire relevância o entendimento da natureza das instituições e seu papel na estruturação das atividades de exploração e produção de petróleo.

3.4. O CONCEITO DE INSTITUIÇÕES E SEU PAPEL PARA O MERCADO:

Em artigo que analisa a importância das instituições como um fator determinante do crescimento econômico, Nelson & Sampat (2001) destacam o renascimento do interesse no estudo do papel das instituições como fator determinante do desempenho econômico, mas advertem com igual ênfase que o termo “instituição” possui diferentes significados e abordagens. Esta afirmativa parece constituir uma espécie de “bordão” dos institucionalistas, pois um dos precursores, Commons (1931), já alertava para esta dificuldade:

“The difficulty in defining a field for the so-called institutional economics is the uncertainty of meaning of an institution”.

Nelson & Sampat entendem que a definição de instituições depende do objeto de análise, afirmando não acreditarem que haja uma definição geral que satisfaça a todas as situações:

“...We believe it is a mistake to try to make the term institutions cover too much conceptual ground. At the least, the term ought to refer to a set of things at the same causal level.....we believe a useful concept of institutions can be developed for analysis aimed at particular phenomena only in the context of a broader theory bearing on those phenomena which naturally invokes, as it were, a relatively coherent concept of institutions”.

Seguindo este ponto de vista, Nelson & Sampat buscam uma definição que tenha como objetivo esclarecer os fatores determinantes do crescimento econômico, especialmente na ótica de longo prazo. Os autores entendem que uma teoria do crescimento econômico é aquela que busca compreender os fatores que impulsionam os níveis de produtividade e de qualidade de vida, bem como explique as diferenças que prevalecem entre os países. Os mais importantes para explicar o crescimento seriam o desenvolvimento tecnológico, os investimentos em capital físico, o capital humano e o grau de eficiência que as empresas

operam e alocam recursos. Entretanto, Nelson & Sampat enfatizam que a interação humana é indispensável para que a conjugação destes fatores seja implementada, ao que denominam “tecnologias sociais” e que equivaleria ao conceito de instituições relevante para a análise do processo de crescimento e desenvolvimento a longo prazo, a saber:

“...We believe that the conception of institutions as widely employed social technologies is coherent, broad enough to be useful in analysis of economic growth, and well-tailored to fit other aspects of the understandings about economic growth shared by empirical scholars of the subject....In our view at least, the advance of physical technologies enter the story largely in terms of how they enable the implementation or development of physical technologies”.

Na literatura institucionalista, o conceito de instituições alcança tanto aquelas derivadas de normas legais quanto aquelas derivadas de convenções ou do comportamento usual dos agentes em determinada sociedade. É o caso da visão de Douglas North (1996), para o qual as instituições exercem um papel decisivo no processo de mudança econômica, ainda que não exclusivos. Para North, as instituições equivalem a “regras do jogo”:

“I define institutions as the formal rules (constitutions, statute and common Law, regulations, etc), the informal constraints (norms of behavior, conventions, and internally imposed codes of conduct), and the enforcement characteristics of each. Because they make up the incentive structure of a society they define the way the game is played and the way they evolve determines the way the game is played through time”.

Ao restringirem ou limitarem o campo de ações dos agentes econômicos, as instituições ajudariam a estruturar o funcionamento da economia, reduzindo a incerteza que prevaleceria na ausência de regras. North (1996) introduz ainda uma distinção muito importante entre instituições e organizações, a saber:

“Institutions are the rules of the game; organizations are the players. The latter are made up of groups of individuals bound together by some common objective – for example firms are economic organizations, political parties or legislatures are political organizations universities are educational organizations”.

O relacionamento entre as instituições e as organizações é um processo interativo. Por um lado, as instituições delimitam o campo de ação e decisão das organizações. De outro

lado, as organizações influenciam e atuam no sentido de modificar as instituições. Se as organizações equivalem a “jogadores”, constituem uma classe de jogadores que não se limita a cumprir as “regras do jogo”, atuando também no sentido de adequá-las aos seus objetivos. Neste sentido, as organizações seriam um canal de transmissão entre o ambiente econômico e as instituições, pois possibilitam o mecanismo de interação que propicia a mudança institucional, conforme definido em North (1990).

“...The emphasis in this study is on the institutions that are the underlying rules of the game and the focus on organizations (and their entrepreneurs) is primary on their role as agents of institutional change; therefore the emphasis is on the interaction between institutions and organizations. Organizations are created with purposive intent in consequence of the opportunity set resulting from the existing set of constraints (institutional ones as well as the traditional ones of economic theory) and in the course of attempts to accomplish their objectives are a major agent of institutional change.”

Ao analisar o papel das instituições e o desenvolvimento econômico, Hodgson (2005) parte do conceito básico de North (1990) que as define como “as regras do jogo em sociedade”. Avançando no conceito, Hodgson então define instituições como ”sistemas duradouros de regras sociais solidamente estabelecidas que estruturam o processo de interação social”. Em resumo, instituições seriam sistemas de regras sociais! Estas regras tanto podem advir de comportamentos ou convenções estabelecidas, quanto a partir de determinação legal ou formal.

“A policy of economic development must necessarily involve institution-building..... institution-building must involve a judicious combination of careful legislation with simultaneous efforts to encourage the development of habits and other informal cultural features that are consistent with policy goals. Legislation cannot go faster than the development of human habits and informal social norms. But at the same time, a policy of non-intervention, in the name of individual freedom or social self-organization, is misguided. There is no good theoretical argument to suggest that appropriate economic institutions will always evolve by themselves”.

Portanto, as instituições não teriam apenas o caráter de restringir o comportamento dos agentes econômicos, mas também de viabilizar e permitir o funcionamento dos mercados. Hodgson visualiza ainda uma terceira dimensão para o papel das instituições, que é o “reconstituir” o mercado, na medida em que mudanças institucionais podem alterar hábitos e preferências e realimentar o processo:

“Generally, institutional changes and constraints can cause changes in habits of thought and behavior. Institutions constrain our behavior and develop our habits in specific ways. What does happen is that the framing, shifting and constraining capacities of social institutions give rise to new perceptions and dispositions within individuals”.

Para Hodgson, a concepção de liberdade como ausência de regras equivale a uma visão utópica da realidade. As instituições são a base da vida em sociedade, na medida em que um sistema de regras é necessário para a interação e cooperação entre as pessoas. O corolário desta visão em relação às políticas públicas é que a promoção do desenvolvimento deve necessariamente envolver (pressupõe) a construção de instituições. Por sua vez, a construção de instituições significa uma combinação equilibrada de uma legislação adequada com esforços simultâneos para estimular o desenvolvimento de comportamento e padrões culturais consistentes com os objetivos das políticas adotadas.

Especificamente, Hodgson adverte que o processo de construção legal não pode avançar mais rapidamente do que a evolução do comportamento e das normas socialmente aceitas. Este é o dilema de toda política de caráter reformador, que precisa de apoio para ser implementada ao mesmo tempo em que busca gerar processos de mudança no ambiente socioeconômico.

Ao analisarem os casos da Organização Mundial do Comércio e do desenvolvimento da Coreia do Sul, Chang e Evans (2005) analisaram o papel estratégico das instituições para os processos de mudança na economia. Na prática, a definição básica adotada por Chang & Evans não distingue o termo instituições do termo organizações, na medida em que defendem a ideia de que são os governos e as firmas os “portadores” (“encarnam”) das instituições, isto é, das regras. Na sociedade contemporânea as instituições se traduzem fundamentalmente no funcionamento de organizações públicas e privadas, que operam a partir de um sistema formalmente delimitado, a partir de uma base legal e/ou contratual:

“Institutions are systematic patterns of shared expectations, taken-for-granted assumptions, accepted norms and routines of interaction that have robust effects on shaping the motivations and or sets of interconnected social actors. In modern societies, they are usually embodied in authoritatively coordinated organizations with formal rules and the capacity to impose coercive sanctions, such as the government or the firms”.

A ausência de distinção entre instituições e organizações na visão de Chang & Evans constitui uma limitação no enfoque destes autores. Se for verdade que as organizações são portadoras das regras formais ou informais (as instituições), o inverso não se aplica automaticamente.

Reconhecendo a precariedade conceitual e a inexistência de uma base teórica sobre as instituições e seus efeitos sobre o sistema econômico, Chang & Evans contribuem para dois pontos fundamentais:

“We argue that an institutional approach must do two things: first, develop a more adequate vision of how institutions shape economic behavior and outcomes; second, create a more systematic and general understanding of how institutions themselves are formed and change over time”.

Segundo estes autores, há basicamente três concepções relativas à natureza das instituições. A primeira corresponde à teoria econômica dominante, de base neoclássica, segundo a qual as instituições equivalem a “restrições” ou fatores externos que introduzem rigidez ao que seria o funcionamento “normal ou em equilíbrio” do mercado. Esta visão estaria na base da formulação dos chamados “novos institucionalistas”, a exemplo de Oliver Williamson e Douglas North.

Sem negar o caráter restritivo das instituições, Chang & Evans argumentam que, paradoxalmente, mesmo o caráter restritivo é a condição necessária para as instituições atuarem como facilitadoras dos sistemas sociais e econômicos. Exemplo clássico são as regras de trânsito, que apesar de limitarem a liberdade individual garantem e facilitam melhor resultado não apenas para o conjunto das pessoas, mas também maior fluidez para cada indivíduo. Apesar de Chang e Evans afirmarem que as instituições na vertente da NEI limitam-se à função de “restrição” das opções dos agentes econômicos, esta interpretação é excessivamente reducionista, pois consideraria apenas a dimensão unidirecional da estrutura institucional determinando ou condicionando o comportamento dos agentes, ignorando o fato de que os agentes econômicos interagem no sentido de gerar a mudança institucional segundo North.

Em terceiro, mas não menos importante, Chang e Evans destacam uma dimensão das instituições raramente valorizada pelos economistas: seu caráter “constitutivo”. Isto decorre do fato de que as instituições possuem uma dimensão simbólica e incorporam valores e visões de mundo às pessoas que vivem em torno delas, conceito convergente com o adotado por

Hodgson anteriormente. Assim, os autores afirmam que estas três dimensões do papel das instituições não são excludentes, mas sim complementares.

No caso da indústria do petróleo estas três dimensões do papel das instituições estão claramente presentes, na medida em que as atividades de E&P de petróleo constituem exploração de recursos minerais não renováveis, e dependem de autorização do Estado para sua efetivação. Ou seja, não se trata apenas da fixação de regras e limites à exploração, como usualmente se aplica a qualquer atividade econômica, mas sim a faculdade ou possibilidade desta atividade ocorrer. A constituição do mercado do petróleo é precedido de ato emanado do Estado regulando expressamente a atividade²⁹.

Ainda que se possa argumentar que toda e qualquer atividade econômica está sujeita à regulação em diversos aspectos e dimensões, e isto fica claro nos argumentos de Chang, no caso do petróleo e de outros recursos minerais a propriedade ou titularidade dos recursos é do Estado, que define, a partir de marco institucional, as formas de exploração daquela riqueza³⁰.

Isto decorre do fato de que a economia contemporânea é extremamente dependente do petróleo e seus derivados e ainda as questões geopolíticas específicas relacionadas à oferta do produto. Tais características levam a que a economia do petróleo seja enquadrada naquilo que Williamson classifica como “economia constitucional”, diferenciada em relação à economia baseada essencialmente nos contratos privados. Este ponto requer um maior detalhamento, que será apresentado posteriormente.

3.5. MUDANÇA INSTITUCIONAL E DESENVOLVIMENTO:

Do ponto de vista da crítica à teoria neoclássica e também da conceituação de instituições há uma razoável convergência entre as vertentes institucionalistas. As diferenças ressaltam quando abordados especificamente os mecanismos de mudança institucional e sua interação com o processo de desenvolvimento.

Em linhas gerais, os teóricos da NEI ressaltam o caráter gradual e cumulativo da mudança institucional, assim como reservam um papel relevante para os agentes econômicos

²⁹Mesmo nos EUA e Canadá, em que a propriedade dos recursos do sub-solo é derivada da propriedade do solo, há limites à exploração definidos em legislação ambiental e outros normativos.

³⁰Isto prevalece na ampla maioria dos países e no caso do Brasil em particular através de definição na Constituição Federal.

neste processo. Em contraponto, ao ressaltarem o caráter autônomo e protagonista do Estado e da Política em relação ao mercado, os teóricos da EPI destacam as mudanças de caráter descontínuo derivadas das políticas públicas.

Na busca de uma alternativa aos pressupostos da teoria neoclássica, North construiu uma teoria das instituições a partir da combinação entre uma teoria do comportamento humano alternativa à neoclássica e uma teoria dos custos de transação. Adicionando à teoria institucional a teoria da produção convencional, seria possível explicar o papel das instituições no processo de desenvolvimento econômico, conforme ilustrado no esquema a seguir (figura 4 abaixo).



Figura 4: Teoria Institucional Segundo North.
Fonte: Elaboração própria.

Se as instituições condicionam o funcionamento da economia, o processo de mudança institucional é decisivo para compreender a trajetória de desenvolvimento. Ao mesmo tempo que North estipula as instituições como “regras do jogo”, ou regras de funcionamento do mercado, estipula que os agentes econômicos ou “jogadores” são os portadores do vetor de mudança institucional.

O motivo que levaria os agentes econômicos a buscarem a mudança institucional seriam as respostas a mudanças nos preços relativos da economia, tanto relativos a custos dos fatores de produção, custos de informação e transação e mudanças tecnológicas, além de fatores externos à economia. Este processo usualmente é gradual, envolvendo mudanças contratuais até o ponto em que torna-se necessária uma mudança numa hierarquia superior de leis ou regras:

“A change in relative prices leads one or both parties to an Exchange, whether it is political or economic, to perceive that either or both could do better with an altered agreement or contract. An attempt will be made to renegotiate the contract. However, because contracts are nested in a hierarchy of rules, the renegotiation may not be possible without restructuring a higher set of rules (or violating some norm of behavior)”.

Segundo esta visão, a demanda por mudança institucional advém das necessidades evolutivas do sistema econômico. Em outra passagem North deixa claro o protagonismo dos agentes econômicos no processo de mudança institucional:

“Institutions, together with the standard constraints of economic theory, determine the opportunities in a society. Organizations are created to take advantage of those opportunities, and, as the organizations evolve, they alter the institutions”.

Logo, configura-se um mecanismo interativo de natureza circular, sem um claro sentido de determinação ou causalidade. O que faria em alguns casos a trajetória ser virtuosa e em outros o contrário? Ou, conforme questiona North, por qual razão uma mesma mudança de preços relativos influencia de modo diferente duas sociedades? A resposta remete-se à esfera da política:

“In each society the change will result in adaptations at the margin, and the margins affected will be those where the immediate issues require solution and the solution will be determined by the relative bargaining power of the participants – that is, the organizations that have evolved in the specific overall institutional context.....the actors will have different subjective models and therefore make different policy choices. Marginal adjustment in such cases does not lead to convergence”.

North destaca ainda que até na hipótese de um mesmo conjunto de regras ser aplicado em diferentes sociedades haverá resultados diferentes, uma vez que os mecanismos de execução, as normas de conduta e os modelos subjetivos ou ideológicos variam em cada caso.

Este mecanismo de interação entre as organizações/agentes econômicos e a estrutura institucional caracteriza o que North denomina *path dependence*, em que a intensidade e o sentido da mudança econômica depende em elevado grau da trajetória anterior. Mesmo diante de mudanças institucionais de caráter descontínuo ou radical, como no caso de

revoluções ou mudanças de regime político e econômico, prevalecem as forças da inércia e de *path dependence*:

“Discontinuous institutional change by conquest or revolution is also important. Such discontinuities only reinforce my argument, however, because the tenacious survival of institutional constraints in the face of radical alterations in the formal rules of the game is the best evidence of the increasing-returns characteristics of an institutional framework”.

A aceitação do princípio de que a trajetória anterior condiciona em elevado grau as mudanças institucionais é um ponto que une as duas correntes institucionalistas, uma vez que Chang & Evans (2005) afirmam também que *“legacy, inertia and path dependence in the determination of institutional forms must be acknowledged at the start”*.

Ainda que explicita um caráter de mútua dependência entre a estrutura institucional e os agentes econômicos, North enfatiza o protagonismo dos agentes ou organizações. Em sentido oposto, Chang advoga o papel das instituições como precedente do comportamento dos indivíduos, o que equivaleria ao que chama *“verdadeiro enfoque institucional”*:

“This is what we elsewhere proposed to call the constitutive role of institutions. (Chang and Evans, 2000), or what Hodgson (2000) calls the downward reconstitutive causation from institutions to individuals, and is a central hallmark of a truly institutionalism. approach, different from the neoliberal institutionalism of the NIE”.

Se o sentido de causação é das instituições em relação aos indivíduos ou agentes econômicos, o que determina ou como se constituem as instituições? Para Chang e Evans, as abordagens tradicionais sobre a constituição das instituições concentram-se em duas vertentes: a orientada pela eficiência e a orientada pelos interesses. No caso da primeira, as instituições visam corrigir falhas nos mecanismos de mercado, buscando criar as condições para realizar todo o potencial de eficiência das transações. No caso da segunda, as instituições são resultado da representação de grupos organizados politicamente ou grupos de interesse. Numa versão mais sofisticada, esta visão avançaria para um conceito de abordagem estruturada por interesses e baseada em valores culturais/visões de mundo.

Ainda que reconheçam o papel das motivações por eficiência e por interesses específicos, Chang & Evans enfatizam que as instituições são moldadas por valores ideológicos e visões de mundo: *“simply put, changing institutions requires changing the*

worldviews that inevitably underlie institutional frames”. Ou seja, as iniciativas ou políticas específicas devem ser compreendidas a partir do contexto mais amplo de visão de mundo ou ainda de um determinado projeto nacional de desenvolvimento. Segundo esta visão, o papel do Estado não estaria limitado à garantia dos direitos de propriedade, mas estaria subordinado à esfera maior da Política:

“IPE argues that we need to see politics as a process through which people with different, and equally legitimate, views on the contestability of the existing rights-obligations structure vie with each other, rather than as a process in which interest groups try to change the natural order of free markets according to their own sectional interests”.

Talvez uma solução de compromisso entre as vertentes da NEI e da EPI está presente na assertiva de Hodgson, que busca uma síntese em termos de recomendação de políticas de desenvolvimento. Hodgson defende que a pretensa autonomia da política e do Estado como reformador deve levar em conta as normas socialmente estabelecidas. Ou seja, levar em conta “normas socialmente aceitas” implica em considerar elementos estruturais da trajetória anterior como condição para o processo de mudança institucional, o que não deixa de ser um argumento tipicamente na linha *path-dependence* de North.

Este é o dilema de toda política de caráter reformador, que precisa de apoio social para ser implementada ao mesmo tempo em que busca gerar processos de mudança no ambiente socioeconômico. Adicionalmente, Hodgson defende que a ação do Estado não deve apenas garantir as regras do mercado tal como vigentes, que na prática refletem um determinado *status quo* social, mas promover o processo de mudança na sociedade:

“A policy of economic development must necessarily involve institution-building..... institution-building must involve a judicious combination of careful legislation with simultaneous efforts to encourage the development of habits and other informal cultural features that are consistent with policy goals. Legislation cannot go faster than the development of human habits and informal social norms. But at the same time, a policy of non-intervention, in the name of individual freedom or social self-organization, is misguided. There is no good theoretical argument to suggest that appropriate economic institutions will always evolve by themselves”.

Hodgson renega, portanto, a idéia de que as instituições sejam capazes de evoluir endogenamente, pois tendem a refletir o chamado *status quo*. O desafio das políticas de desenvolvimento estaria na calibragem da velocidade e profundidade das mudanças

institucionais *vis a vis* as regras e normas socialmente aceitas em determinado contexto, historicamente determinado.

4. REFERENCIAL TEÓRICO APLICADO À INDÚSTRIA DO PETRÓLEO.

A apresentação da breve caracterização da indústria do petróleo e sua evolução histórica nos permite inferir algumas conclusões sob a ótica institucionalista.

Do ponto de vista do seu papel estruturador das atividades de E&P de petróleo, fica evidente que as instituições, entendidas como regras formais determinadas pelo Estado para o setor, atendem às três funções debatidas na literatura institucionalista. Não apenas são regras que estabelecem condicionantes (constraints) e facilitadores (enabling), como claramente são constitutivas e precedentes das atividades de E&P de petróleo propriamente ditas. Isto porque a regra predominante no caso dos recursos minerais do subsolo, como o petróleo, é a propriedade do Estado. Portanto, a atividade de exploração de petróleo emana e depende da autorização expressa do poder público, não sendo “natural” do mercado.

Como visto, a atividade de exploração do petróleo apenas nos seus primórdios funcionou à revelia do Estado. Uma vez consolidado o caráter estratégico do petróleo na matriz energética mundial, suas reservas tornaram-se bens considerados de domínio público, com as exceções que apenas confirmam a regra geral, como os EUA.

Aceitas estas considerações mais gerais, poder-se-ia deduzir que as hipóteses da interação entre as instituições e o desenvolvimento do setor seriam facilmente aplicáveis, no sentido de que mudanças institucionais seriam as determinantes das mudanças na trajetória do setor. Entretanto, tal hipótese requer, no nosso entendimento, alguma mediação conceitual para aplicação no setor. Isto porque algumas categorias econômicas centrais para o foco da análise institucionalista não se aplicam diretamente no caso do petróleo. Duas centrais: a natureza dos direitos de propriedade do bem (o petróleo) e a natureza da firma predominante na maioria dos principais países produtores e exportadores, a empresa estatal.

Implicitamente, a natureza dos direitos de propriedade do bem tratado pela teoria institucionalista é essencialmente privada. Não é por outra razão que North e outros institucionalistas ressaltam o papel das instituições para garantir o direito de propriedade sobre os ativos. Mas, se a regra predominante é a titularidade dos Estados nacionais sobre as reservas de petróleo, não faz sentido que a teoria trate do papel das instituições como garantidoras do direito de propriedade do Estado. Por esta razão, o contrato que origina a exploração do petróleo é essencialmente de natureza pública, e não privada. E sua formatação e definição estão no âmbito da chamada “economia constitucional”, como definida por

Williamson (2009) e será detalhado adiante, diferenciando-se da chamada “ciência dos contratos”. Assim, derivam deste fato a existência dos denominados regimes ou marcos regulatórios de exploração de petróleo, definidos no âmbito legal de cada país, sem os quais não se materializa a exploração do petróleo.

A outra especificidade do setor petróleo é o predomínio das empresas estatais no controle da maior parcela das reservas e da produção em nível internacional e, especialmente, nos principais países produtores e exportadores. Como visto, ainda que tal modelo de organização de mercado não seja uma condição inerente ao processo de exploração do petróleo, mas apenas uma das opções que os Estados nacionais podem dispor, tornou-se o regime predominante nas últimas décadas.

A natureza da empresa estatal é essencialmente diversa da firma ou empresa privada, tal como definida pelas diferentes vertentes econômicas. Enquanto a firma privada é por definição a regra geral do capitalismo, a presença e extensão da empresa estatal é determinada historicamente, variando no tempo e de acordo com cada país. Portanto, o conjunto de hipóteses sobre comportamento e governança da firma como a organização paradigmática do mercado não se aplica diretamente no caso das empresas estatais.

Estas duas especificidades da atividade de E&P de petróleo não invalidam a aplicação do enfoque institucionalista. Mas demandam uma adaptação no sentido de aproximá-lo da realidade do setor. E fazê-lo pressupõe de certo modo aprofundar o viés institucionalista como definidor do desempenho e da trajetória do setor, reconhecendo suas especificidades. Para lidar como tal objetivo, propõe-se a seguir duas tarefas:

- Reconhecendo a propriedade pública das reservas de petróleo, analisar as modalidades contratuais daí resultantes, que caracterizam os distintos regimes de exploração;
- Reconhecendo a predominância das estatais no contexto internacional e no mercado brasileiro em especial, analisar suas questões de governança e desempenho, que transcendem inclusive as regras derivadas do regime exploratório propriamente dito.

4.1. PETRÓLEO: O CONTRATO PÚBLICO E OS MODELOS DE EXPLORAÇÃO:

A advertência de que a teoria institucionalista tem como foco os contratos firmados no mercado entre entes privados e que estes diferem dos contratos de natureza pública partiu de um dos seus representantes mais ilustres.

Williamson (2009) ressalta esta necessidade de distinguir os contratos públicos dos contratos privados, deixando claro que o desenvolvimento da teoria institucionalista ou ciência dos contratos remete-se às transações privadas e que os contratos de natureza pública estão subordinados a outra lógica ou determinação.

Primeiramente, Williamson (2009) distingue a abordagem institucionalista da abordagem convencional em economia, denominando a primeira de “ciência do contrato”, enquanto a segunda equivaleria à “ciência da escolha”. Na visão convencional, o foco está em como os agentes econômicos processam a alocação de recursos em regime de escassez, onde as transações de mercado referem-se a um equilíbrio pontual e instantâneo entre curvas de oferta e demanda, sem qualquer consideração do ponto de vista organizacional ou institucional como condicionantes deste processo.

Na visão institucionalista, o reconhecimento da existência de custos para a efetivação das transações de mercado traz para o centro da análise a figura do contrato, materializado na estrutura organizacional da firma. Ainda segundo Williamson, o estudo do contrato privado divide-se em duas dimensões: o alinhamento dos incentivos *ex-ante* e a governança *ex-post*. Logo, ao contrário da visão neoclássica, em que as transações constituem eventos pontuais, na visão institucionalista as transações acontecem através de contratos, cujo processo de execução se prolonga durante um determinado período de tempo, conforme estipulado em cada caso. Daí a importância dos mecanismos de governança para cumprimento e execução dos contratos.

Mas, se por um lado Williamson reconhece a diferença entre os contratos no âmbito privado e no âmbito público, não avança no detalhamento do que seria a natureza ou os condicionantes do contrato público. Ao afirmar que o contrato público está no âmbito da chamada economia institucional, apenas sugere que esta se aplica aos bens chamados públicos, para os quais o mercado não seria provedor, conforme argumenta Williamson, citando outros autores:

Politics is a structure of complex Exchange among individuals, a structure within which persons seek to secure collectively their own privately defined objectives that cannot be efficiently secured through simple market exchanges (Buchanan, 1987). Thinking contractually in the public ordering domain leads in to focus on the rules of the game. Constitutional economics issues are posed (Buchanan and Tullock, 1962; Brennan and Buchanan, 1983)”.

Neste ponto cabe uma advertência, para diferenciar o conceito de bens públicos sob a ótica estritamente econômica do conceito de bens públicos sob a ótica do sistema jurídico/legal, que pode obedecer a outros critérios que não os estritamente econômicos.

De fato, ao mencionar “bens públicos”, o que Williamson parece ter em mente são os bens que não atendem aos requisitos de classificação como bens privados. Assim, a economia constitucional estaria relacionada à provisão de bens públicos. E o que seriam os bens públicos do ponto de vista econômico? Na expressão de Ferraz et alli (2002):

“Bens públicos possuem duas características principais: a não-exclusividade e a não-rivalidade. A primeira significa que a propriedade do bem não pode ser atribuída como um direito exclusivo de um único agente econômico. Portanto, ele não pode ser possuído, comprado ou vendido. Por exemplo, o benefício da iluminação de uma avenida não pode ser privilégio apenas de um indivíduo ou de um subconjunto dos usuários dessa avenida, pois ninguém pode ser excluído desse benefício. A não-rivalidade quer dizer que a agregação de novos consumidores não altera o custo dos bens consumidos. No exemplo citado, mesmo com o incremento de população, esse custo não aumentaria”.

Certamente o petróleo e seus derivados não atendem aos critérios de não-exclusividade e de não-rivalidade. Entretanto, por razões outras que não as estritamente econômicas, conforme já ressaltado, a propriedade sobre o petróleo está atribuída ao Estado, cabendo a este definir as regras de exploração.³¹

O ponto de partida do processo de exploração do petróleo é essencialmente de natureza institucional, usando a terminologia sugerida por Williamson. Em consequência, a determinação das regras básicas ou modelo de exploração do petróleo enquadra-se claramente no âmbito da chamada economia constitucional. De fato, cada país estabelece um marco regulatório ou modelo de exploração específico, ainda que haja determinados padrões observados.

³¹As exceções a esta regra são os EUA e o Canadá. Conforme destaca Libecap (2009), “In the United States and Canada rights to access oil, natural gas and other minerals generally are assigned to surface land owners based on first possession”. Mas, mesmo nestes casos, há regulação específica do Estado sobre a atividade, inclusive através de taxaço especial como a imposição de *royalties*.

Por sua vez, dependendo do modelo de exploração adotado, a estrutura institucional resultante pode levar tanto à manutenção do contrato público como figura central ao longo da cadeia produtiva quanto introduzir elementos contratuais que proporcionam incentivos e governança próximos ao contrato privado.

Em esquema gráfico demonstrado a seguir (figura 5), busca-se enquadrar a exploração do petróleo a partir da formulação de Williamson sobre contratos públicos e privados³². Para simplificar o argumento, duas possibilidades são introduzidas: os dois regimes “puros” de exploração de petróleo (marcado em vermelho); a exploração através de uma empresa estatal monopolista e a exploração através do regime de concessões ao setor privado.

No caso da opção pelo monopólio estatal, o resultado é que a figura do “contrato público” alcança toda a cadeia produtiva, pois os contratos derivam sempre do ente estatal monopolista. Dito de outra forma, se a exploração realiza-se através de uma organização estatal em regime de monopólio, essencialmente as regras derivam do Estado, intervindo diretamente como operador do segmento.

Na opção do regime de concessões, o Estado aliena ao setor privado a propriedade sobre o petróleo, através de um contrato em que são fixadas várias condicionantes e regras para sua execução. Assim, a natureza pública encerra-se no contrato firmado entre o Estado (usualmente através de uma agência reguladora) e o concessionário. A partir do concessionário, retoma-se a natureza privada dos contratos ao longo da cadeia produtiva. Ainda que a competição neste caso seja regulada através das regras derivadas dos leilões e dos contratos de concessões, observam-se simultaneamente as dimensões de incentivos e governança próprias comuns à lógica privada de atuação no mercado.

³²O gráfico original de Williamson está marcado em preto. As marcações em vermelho referem-se à elaboração própria.

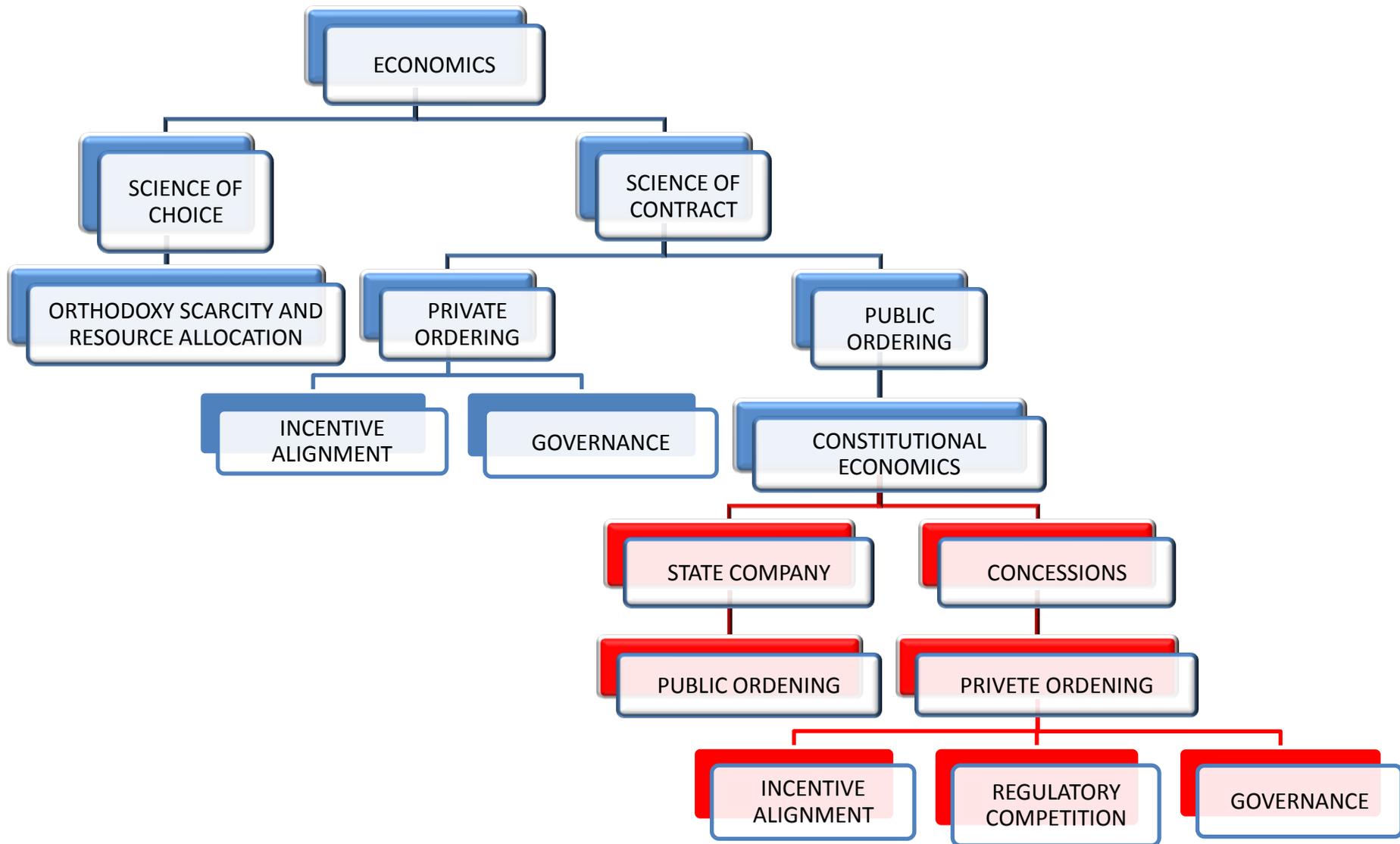


Figura 5: Economia dos Custos de Transação
Fonte: Adaptação a partir de figura de esquema em Williamson (2009)

O esquema proposto permite esclarecer e diferenciar ao menos três instâncias de natureza institucional, que no plano teórico muitas vezes são tratadas indistintamente:

- a) A instância de natureza constitucional/legal, derivada diretamente de definições na esfera política ou de modelo de papel do Estado na economia;
- b) A instância de natureza contratual resultante diretamente do modelo constitucional/legal, que se estabelece entre o poder público e a empresa estatal monopolista ou ainda as empresas concessionárias;
- c) E ainda as relações contratuais firmadas entre as empresas operadoras (estatal monopolista ou concessionárias) com as demais empresas e setores da economia (suprimentos, parcerias, etc.).

Há uma evidente hierarquia nestes três níveis institucionais (ou de regras). Mudanças introduzidas ao nível do modelo de exploração, relativas ao marco constitucional/legal, resultam em alterações também nos níveis contratuais conforme sugerido. Melhor dizendo, o modelo constitucional/legal adotado determina a modalidade de contrato entre a União e a(s) operadora(s) das atividades de E&P de petróleo. No terceiro nível a natureza dos contratos também estará influenciada pelo modelo de exploração e pelo tipo de contrato básico na E&P de petróleo. Na hipótese de monopólio, as empresas que constituem a cadeia produtiva de bens e serviços estarão submetidas à condição de fornecer para um monopólio. Na hipótese de um conjunto de empresas operadoras, como é o caso de regime de concessões, haverá maior diversidade de contratantes e, portanto, maior grau de competição pelos serviços ofertados pelas empresas fornecedoras na cadeia produtiva.

Ainda que para fins de simplificação tenham sido apresentados apenas os dois modelos chamados “puros”, a realidade impõe uma variedade de modelos que comportam elementos muitas vezes híbridos, como será visto a seguir.

4.2. REGIMES DE EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO:

Conforme destacado em Tolmasquin & Pinto Jr. (2011), partindo do fato de que as reservas de petróleo são predominantemente propriedade do Estado, o debate sobre os diferentes modelos de exploração concentra-se na forma de propriedade do produto da lavra,

isto é, do resultado da exploração. Portanto, a questão central para definir as alternativas de modelos seria responder se a titularidade da produção de petróleo continua sob o controle do Estado ou do setor privado após a extração do subsolo.

Assim, a classificação proposta na figura 6 divide os regimes de exploração em dois grandes blocos: as modalidades que garantem a propriedade exclusivamente estatal ao longo do processo de exploração do petróleo (monopólio estatal) e as modalidades que admitem a propriedade privada, no caso denominado de “não exclusividade estatal”³³.

³³Ainda que neste bloco também inclua regimes de convivência de empresas estatais operando sob as mesmas regras do setor privado.

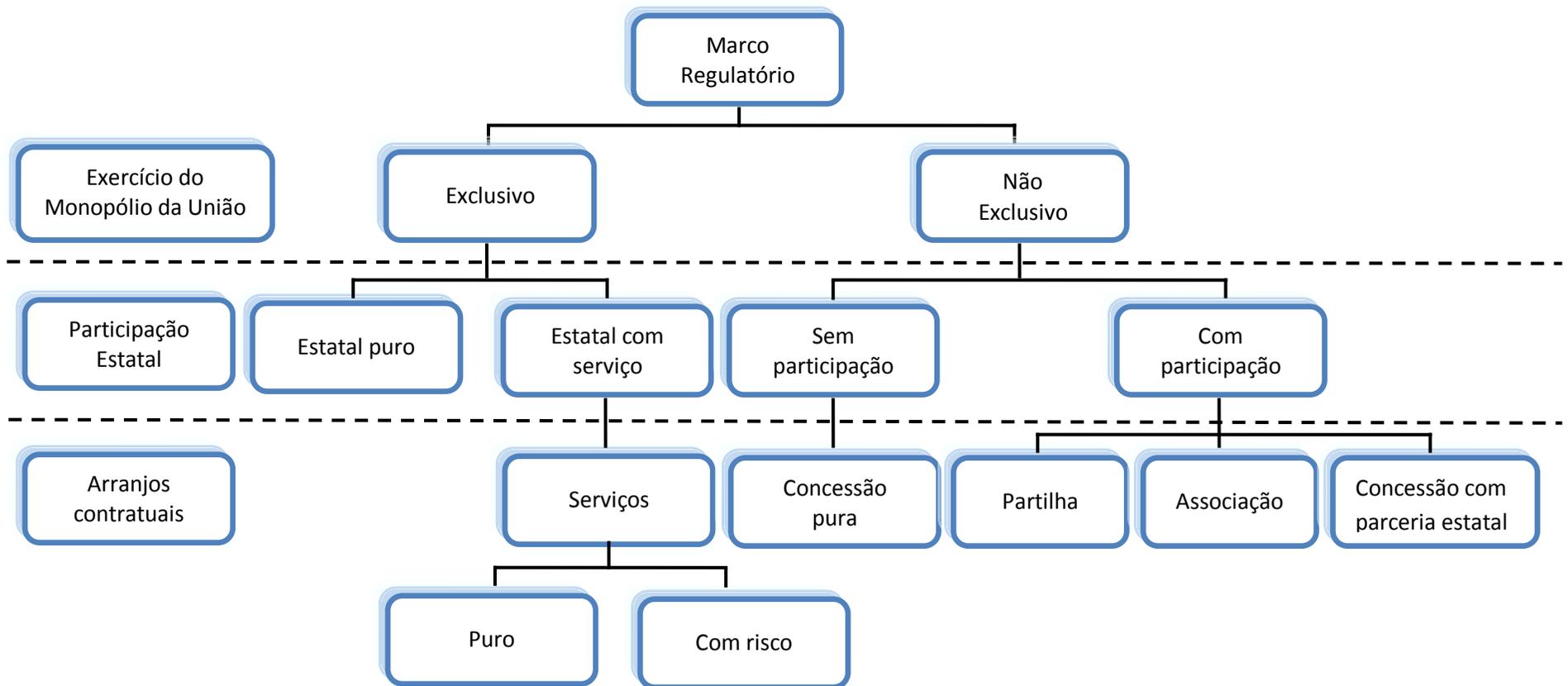


Figura 6: Classificação dos Marcos Regulatórios do Petróleo.
Fonte: Tolmasquin (2011).

Em outras palavras, a pergunta-chave é: para elucidar a diferença básica entre os regimes de exploração de petróleo é a seguinte: como é exercido o monopólio da União? De forma exclusiva através de uma empresa estatal ou de forma não exclusiva, contemplando também empresas privadas?

Neste primeiro nível de análise, a partir dos conceitos de Williamson fica claro que o debate sobre modelos de exploração de petróleo enquadra-se na chamada “economia constitucional” ou “contrato público”. Ou seja, a constituição do mercado de E&P em determinado país depende, essencialmente, da forma como o Estado exerce o seu monopólio sobre o petróleo: se exclusivamente e diretamente através de entes estatais, ou se contratando/delegando a entes privados ou a uma combinação entre entes privados e estatais.

No segundo nível de análise, Tolmasquin et alli (2011) classificam os modelos de exploração segundo a forma de participação da empresa estatal. Na vertente do exercício do monopólio através de empresa estatal, derivam-se duas possibilidades: o estatal puro e o estatal com serviço, em que a estatal contrata empresas privadas como prestadoras de serviço para as atividades de exploração. A participação de empresas privadas como prestadoras de serviços não elimina o caráter de monopólio e de contratação pública no caso.

Nesta opção do monopólio através de empresa estatal, não faz sentido em se falar de caráter “restritivo” ou “facilitador” das instituições em relação ao mercado. No caso, o Estado é simultaneamente o emulador das “regras do jogo” e seu executor. Também não há como falar em “constituição” do mercado, pois no caso o Estado supre e substitui o funcionamento do mercado propriamente dito. Usando a terminologia de Chang & Evans (2005), trata-se do caso em que a organização (a empresa estatal) é por definição “portadora” da instituição (a regra do monopólio).

Na vertente do exercício não exclusivamente estatal, são derivados dois modelos. O primeiro equivale ao modelo de “concessão pura”, em que a ação do Estado se circunscreve a determinar e fiscalizar as regras de funcionamento do mercado, deixando a tarefa de operação das atividades de exploração e produção aos agentes privados. O segundo equivale a modelos híbridos, que preveem diferentes modalidades de associação e parceria entre empresas privadas e estatais nas atividades de E&P. Mas a diferença fundamental em relação ao monopólio estatal é que em ambos os modelos há uma separação entre as funções do Estado como titular das reservas de petróleo e regulador da forma de exploração destas reservas e as funções do Estado como operador através da constituição de uma empresa estatal, que opera sob as mesmas regras de outras empresas.

Para efeito de entendimento dos diferentes modelos de exploração, o uso das categorias mais extremas, como o monopólio estatal “puro” e a concessão “pura”, ajuda a elucidar as singularidades de cada opção.

Conforme definido em Tolmasquin (2011), o modelo de concessão pura equivale à seguinte formatação:

“Nos regimes puros de concessão, advindos do direito anglo-saxão, a propriedade do petróleo após sua produção é da empresa concessionária ao longo do período de concessão. Assim, a empresa concessionária recebe do Estado a titularidade do produto da lavra (petróleo e gás natural) em troca da realização de compromissos exploratórios mínimos em prazos preestabelecidos nos termos de concessão (contrato ou licença) e do pagamento de tributos, royalties, outras participações governamentais”.

Do ponto de vista estritamente legal, o regime de concessões não discrimina a concessionária ter o controle de capital privado ou estatal. É indiferente do ponto de vista das obrigações e direitos que derivam do contrato de concessão. Este modelo contratual reflete também uma visão econômica de que os resultados pretendidos em função da exploração das reservas de petróleo ou de qualquer outra atividade podem ser obtidos indistintamente por empresas estatais ou privadas. A plena vigência deste modelo requer a observância de várias condições de governança, especialmente as relativas à regulação e fiscalização das atividades.

Na hipótese do monopólio através de uma empresa estatal, apesar de não haver um contrato explícito para tal exercício, uma vez que tal competência usualmente deriva diretamente da legislação, há um contrato “implícito” no conjunto de políticas e regras estabelecidas pelo governo para a empresa estatal. Isto é, usualmente o exercício do monopólio é acompanhado da atribuição de outras obrigações para a empresa estatal, não exatamente relacionadas ao objeto de exploração do petróleo. A estatal monopolista assume funções ou torna-se instrumento para execução de políticas públicas diversas, derivadas das prioridades governamentais em curso.

Na hipótese da concessão, há a necessidade de um contrato formal entre o Estado e as concessionárias. Trata-se de um contrato de natureza pública, pois relativo à cessão de direitos da União sobre as reservas de petróleo. Através destes contratos de concessão, quaisquer objetivos de interesse público tornam-se obrigações a serem cumpridas pelos concessionários, independente do controle estatal ou privado. Neste caso, o contrato de concessão adquire

relevo como instrumento de política pública, suprimindo algumas das funções a cargo da empresa estatal sob o regime de monopólio.

O contrato de concessão reveste-se de características e condicionantes próprios dos contratos públicos. Spiller (2009) aprofundou o estudo sobre as diferenças entre os contratos públicos e os contratos privados. Enquanto na esfera privada prevalece maior flexibilidade para ajustes contratuais derivados de mudanças imprevistas no ambiente econômico, na esfera pública prevalece maior rigidez derivada do contexto institucional, o que inclusive leva a uma percepção de menor eficiência na contratação pública (Spiller 2009, pg. 45):

“The fundamental feature of private contracting is its relational nature. When faced with unforeseen or unexpected circumstances, private parties, as long as the relation remains worthwhile, adjust their required performance without the need for costly renegotiation or formal recontracting. Public contracting, on the other hand seems to be characterized to formalized, standardized, bureaucratic, rigid procedures. Faced with unexpected circumstances, parties in a public contract may face, even when the relation remains worthwhile, the stark choice of litigation or performance. In fact, common wisdom sees public contracts as generally more inflexible, requiring more frequent formal renegotiation, having a higher tendency to litigate, and providing weaker incentives. In sum, public contracts are perceived to be ‘less efficient’.”

Para Spiller e muitos autores institucionalistas, a maior flexibilidade na esfera privada decorre do fato de que frequentemente os ajustes acontecem através da via negocial, em razão dos vínculos estabelecidos ao longo do tempo entre as empresas. Assim, o recurso à esfera judicial para prevalecer direitos sobre um contrato é menos recorrente do que na esfera pública.

Nos contratos privados, os riscos derivam apenas de eventual comportamento oportunista dos contratantes. Nos contratos públicos, por estarem submetidas à ordem política mais geral, há dois conjuntos de riscos adicionais: o comportamento oportunista dos governos, na condição de contratantes, e o comportamento oportunista de “terceiros”.

O comportamento oportunista do governo é facilmente identificável no segmento do petróleo. Spiller usa como exemplo o caso da Venezuela, em que os dois decretos de nacionalização de projetos privados de E&P aconteceram justamente após os ciclos de alta dos preços do petróleo: em 1975 e 2007. Diga-se, de passagem, que tal comportamento oportunista não se limita ao caso da Venezuela, mas foi um fenômeno que ocorreu de forma ampliada no setor de exploração de petróleo, configurado no sensível crescimento das ações

de nacionalização de empresas de petróleo após o choque de preços de 1973 conforme descrito na seção 2.2.

Entretanto, o comportamento oportunista do governo não é exercido apenas através de rupturas explícitas nos termos contratuais ou ainda no ordenamento institucional. Também é comum o exercício oportunista através de mecanismos relativos ao exercício discricionário do poder administrativo e de fiscalização do governo, como explica Spiller:

“Governmental opportunism ...can be achieved via the subtle works of administrative process. Consider, for example, the imposition of fines on a public utility for alleged quality deficiencies, or a regulatory decision denying a tariff increase. What may seem as innocuous acts of regulatory supervision, may actually be nothing else but governmental opportunism, attempting to extract part of the utility’s quasi-rents”.

Por terceiros Spiller denomina segmentos ou grupos de interesse potencialmente afetados pelo contrato, ainda que não diretamente envolvidos na contratação. Em sociedades democráticas, a transparência e os mecanismos de *accountability* são elementos fundamentais do sistema político, que norteiam os mecanismos de contratação pública. Entretanto, ainda que imprescindíveis estes elementos também abrem espaço para a ação oportunista de determinados grupos, que se apropriam das informações para interesses próprios ou corporativos.

A questão que se coloca, portanto, é como prevenir ou lidar com os riscos de oportunismo governamental ou de “terceiros”. Spiller sugere dois mecanismos básicos. O primeiro relacionado ao sistema político mais geral. Para Spiller, sistemas políticos descentralizados fornecem maior segurança aos contratos (públicos e privados) do que sistemas mais centralizados. Isto porque a distribuição de poder entre as instituições atua como inibidor do comportamento oportunista ou possibilita o exercício do contraditório e da defesa quanto ao arbítrio governamental. Ao contrário, países com hipertrofia de poder no Executivo e Judiciário sem independência, por exemplo, representam ambientes mais favoráveis ao exercício do oportunismo governamental ou mesmo de terceiros.

No conjunto de instrumentos contratuais utilizados para regular a operação privada de atividades de natureza pública, destaca-se a figura do contrato de concessão, que busca exatamente minimizar ou mitigar as possibilidades de exercício oportunista de governos e de terceiros, constituindo instrumentos fundamentais para viabilizar o investimento privado em determinados segmentos econômicos, como é o caso do petróleo.

Segundo Spiller, o atributo mais importante do contrato de concessão é refletir ou incorporar o conjunto de regras instituídas em um determinado marco regulatório, previamente definido em lei. Tal marco regulatório permite ao contrato de concessão estabelecer regras específicas, tais como: preços, qualidade, penalidades, duração, mecanismos de ajustamento, outras obrigações de natureza complementar ou compensatória e similares. E também o fato de que as concessões envolvem contratos com longo prazo de duração, que perpassam períodos que incluem mudanças no contexto político e econômico. Estas características levam a que os contratos de concessão sejam particularmente adequados a setores que envolvem elevados gastos de capital ou de *sunk assets*, a exemplo dos segmentos de infraestrutura e da indústria do petróleo.

Do ponto de vista teórico, portanto, o contrato de concessões aplica-se naquelas situações em que o Estado fixa as condições de regulador do mercado, mas deixa ao setor privado o papel de operador. Na terminologia de North, os “jogadores” seriam as empresas privadas, enquanto caberia ao governo fixar as “regras do jogo”. Entretanto, e se o governo é, simultaneamente, regulador e também operador através de uma empresa estatal? Como veremos em detalhe no próximo capítulo, trata-se do caso brasileiro. Neste caso, em que a coexistência da empresa estatal com o regime de concessões, adquire relevância para o desempenho do setor a análise das estratégias e da governança da empresa estatal petrolífera, uma vez que o marco regulatório de exploração não esgota os instrumentos de intervenção do Estado no setor.

4.3. ESTRATÉGIA E GOVERNANÇA EM EMPRESAS ESTATAIS PETROLÍFERAS:

Na classificação de modelos de exploração do petróleo proposta por Tolmasquin (2011), fica evidente que a realidade contratual do setor abarca a presença de empresas estatais operando em diferentes regimes, isto é, com ou sem monopólio estatal. Não é razoável supor que o desempenho e a governança das estatais de petróleo seja independente do regime em que operam. Tanto os condicionantes legais/formais quanto os incentivos decorrentes da presença ou não de competição interferem na governança das estatais.

Em situações como o caso brasileiro, em que houve substancial mudança no regime de exploração combinada com a manutenção da empresa estatal antes monopolista, a seguinte pergunta adquire especial interesse: o que mudou na Petrobras a partir do fim do monopólio? As respostas a esta pergunta ajudam a elucidar o desempenho do setor, e não apenas as novas regras de exploração propriamente ditas (o regime de concessões).

A construção das respostas a esta pergunta passa pela compreensão da natureza da empresa estatal e das especificidades da estatal petrolífera.

4.3.1. A Singularidade da Empresa Estatal entre as Organizações do Mercado:

A mera aplicação dos conceitos da teoria institucionalista não dá conta da realidade das empresas estatais e, em particular, das empresas estatais petrolíferas. Vejamos. O que justifica a existência da firma segundo a literatura institucionalista? Qual seu papel ou objetivo primordial? O argumento básico remete-se a Coase (1937), que explica que a existência de custos de transação é a base para a organização de mercado em torno da firma, que seria uma forma de reduzir estes custos, aumentando assim o resultado econômico. O argumento de que a firma justifica-se a partir da existência de custos de transação não suprime sua lógica mais trivial, de que seu objetivo é a maximização dos lucros.

North (1990, pg.73) não aprofunda a discussão sobre a natureza da firma, enquadrando-a num conceito mais geral de organização, mas também não escapa de assumir seu objetivo central associado à maximização da riqueza e da renda (conceitos próximos ao lucro), a saber:

“...The focus in this study is on organizations as purposive entities designed by their creators to maximize wealth, income, or other objectives defined by the opportunities afforded by the institutional structure of the society”.

Em outro trecho, North (1990, pg. 79) também evidencia que a organização relevante para os fins de sua análise é a firma e que o comportamento maximizador é sua principal característica:

“Maximizing behavior by the firm can take the form of making choices within the existing set of constraints or of altering the constraints. The modern literature on the firm by Williamson and others explores the most efficient governance structure and organization within the existing institutional constraints. Such maximizing activity by the firm results from learning by doing and investing in the kinds of skills and knowledge that will pay off”.

Curiosa e paradoxalmente, apesar da literatura institucionalista colocar no centro da análise econômica o papel das instituições para o mercado e também reconhecer que o próprio conceito de mercado equivale a um conjunto de regras em parte moldados na esfera da Política e da ação do Estado, não há uma reflexão específica sobre as empresas estatais, que constituíram parte relevante do arcabouço institucional empreendido no pós II Guerra, tanto nos países em desenvolvimento quanto nas economias desenvolvidas da Europa.

Também a literatura sobre economia industrial não trata especificamente da empresa estatal e suas formas de organização e atuação no mercado. Uma evidência da carência de conceituação específica sobre a empresa estatal é a ausência do tema no livro-texto de referência sobre economia industrial, organizado por Kupfer & Hasenclever (2002), que define assim seu objetivo:

“...fornecer aos alunos uma visão abrangente da evolução dos principais instrumentos analíticos para o estudo das empresas e dos mercados e discutir as particularidades da indústria brasileira”.

Apesar do fato de que as empresas estatais tiveram um papel estratégico no processo de industrialização brasileira, o tema não faz parte do arcabouço teórico corrente, tanto da chamada abordagem neoclássica ou *mainstream* quanto das vertentes de origem institucionalista e schumpeteriana, fontes teóricas da Economia Industrial, conforme afirmam Kupfer & Hasenclever:

“A Economia Industrial abriga uma grande diversidade de linhas de pensamento, que podemos agregar em duas correntes principais, que serão denominadas abordagem tradicional (mainstream) e abordagem alternativa (schumpeteriana/institucionalista). Sem sermos exaustivos, podemos dizer que essas correntes partem de um conjunto de questões empíricas comuns: qual é a natureza e qual o funcionamento real ³⁴ das empresas, dos mecanismos de coordenação de suas atividades e, portanto, de seus mercados? A partir da resposta a essas questões empíricas comuns, as correntes teóricas divergem radicalmente em relação aos seus métodos de análise e ao papel

³⁴Grifo nosso.

representado pelas empresas em sua estrutura teórica, bem como ao que entendem por concorrência”.

E também no caso da vertente schumpeteriana, não parece restar dúvida de que o foco da análise é a empresa privada, cujo objetivo central é o lucro, assim definindo Possas (1996):

“Na visão schumpeteriana (neste ponto essencialmente apoiada em Schumpeter), a atividade econômica é voltada para o lucro...Assim, a concorrência é o processo básico de interação das unidades econômicas (empresas, principalmente) em busca do lucro, mediante permanente esforço inovativo”.

Esta ausência de tratamento analítico da empresa estatal leva ao seguinte questionamento: será razoável supor que a natureza e o funcionamento real das empresas estatais aplicam-se igualmente às empresas privadas? É razoável supor que não! A ausência do tema no plano teórico não revela que as estatais devem ser consideradas tais como quaisquer empresas privadas, mas apenas que as estatais não constituem “a ordem natural das coisas” no regime capitalista, conforme os termos adotados por Chang.

Ao buscar a sistematização de um marco teórico que explique os padrões de acumulação e crescimento da firma, Guimarães (1982) adverte que a empresa estatal não atende às duas características centrais da firma como principal mecanismo de organização no capitalismo: ser o *locus* da acumulação de capital e ter no processo de acumulação interna o principal condicionante de seu crescimento, uma vez que pode ser auxiliada pelo suprimento de fundos diretamente pelo Estado em função dos objetivos definidos. Como consequência, as políticas de investimento e de preços da empresa estatal difere essencialmente do praticado pelas firmas privadas.

Guimarães (1982, pg. 100) destaca ainda a singularidade da empresa estatal, que não encontra tratamento no escopo geral da análise econômica, fundada no princípio da “precedência” do mercado sobre outras categorias de análise:

“A empresa estatal é, na verdade, uma entidade única na economia capitalista. Ao contrário da firma privada, não é uma entidade natural e necessária em tal economia (grifo nosso), ademais, sua constituição não ocorre no âmbito da sociedade civil, mas depende de uma decisão governamental. Nesse sentido, a empresa estatal não está naturalmente autorizada a existir, como a firma privada está, mas – como uma criação do Estado ou, para ser preciso, do Estado capitalista – encontra antes sua justificativa em perseguir os objetivos que lhe são atribuídos pelo Estado”.

Ao afirmar que a “empresa estatal não está naturalmente autorizada a existir” Guimarães remete a sua gênese a cada experiência histórica de capitalismo e respectiva estratégia de atuação do Estado, reafirmando que não se trata de uma categoria geral ou inerente ao sistema capitalista, fundado na propriedade individual e na acumulação privada.

O ponto enfatizado por Guimarães não é de que a empresa estatal não possa apresentar lucros e até mesmo elevada rentabilidade, mas de que tal objetivo está subordinado aos objetivos fixados pelo Estado para a empresa, destacando que a estatal pode também ser chamada a “contribuir para a consecução de outros objetivos de política tais como a criação de emprego, o desenvolvimento de alguma região ou a expansão de determinada indústria”.

O próximo passo, portanto, é buscar alguns elementos conceituais que permitam tratar a empresa estatal. Tal esforço não se pretende de caráter geral, mas de aportar elementos para uma análise setorial, voltada para a indústria do petróleo. Neste sentido, segue a tradição do enfoque dos estudos de economia industrial, que buscam respostas a questões empíricas do “funcionamento real” das empresas e dos mercados.

4.3.2. As Empresas Estatais de Petróleo:

O predomínio das empresas estatais de petróleo no controle das reservas e da produção mundial pode levar a um entendimento de que tal opção constituiria um modelo único ou homogêneo de intervenção governamental no setor, na condição de alternativa à atuação das empresas privadas. Entretanto, não se trata de uma mera dualidade: privado *versus* estatal.

Ainda que tenham alguns pontos em comum além do controle governamental sobre o capital, as petrolíferas estatais configuram um quadro bastante diversificado de estratégias, instrumentos e desempenho na atividade de E&P. Em outras palavras: a simples existência de uma estatal petrolífera dominante em determinado país diz pouco do modelo de exploração do petróleo em todas as suas dimensões institucionais.

Torna-se necessário um aprofundamento do modelo de governança da estatal no contexto das instituições e políticas públicas. Mais do que simplesmente o controle do capital, as políticas públicas estabelecidas para a estatal petrolífera e os mecanismos institucionais de regulação é que serão determinantes para o desempenho das empresas.

Nos últimos anos, aumentou sensivelmente o interesse no estudo das estatais petrolíferas em função do seu crescente papel dominante no mercado do petróleo.

A partir de uma revisão da literatura sobre a atuação das ENP, Cyong-Chi (2007) identificou alguns pontos que as diferenciam das *supermajors* privadas.

O primeiro ponto é comum às empresas estatais de um modo geral, conforme já advertido por Guimarães (1982). Trata-se do fato de que atuação das ENP é condicionada pelo atendimento a outros objetivos que não comerciais, a exemplo de: a) desenvolvimento industrial e da cadeia produtiva; b) segurança energética nacional; c) políticas redistributivas de renda; d) políticas de alianças externas e estratégicas. Ainda que se possa argumentar que tais atributos não comerciais são próprios da atuação de qualquer estatal, independente do setor, no caso do petróleo as chamadas “obrigações não comerciais” frequentemente adquirem maior vulto, em particular nos *petro-states*.

Outro ponto refere-se à necessidade de operação em escala internacional, que se aplica às *supermajors* privadas, mas não a todas as estatais. De um modo geral e especialmente no caso dos países do Oriente Médio, que detém as maiores reservas petrolíferas, a atuação internacional não constitui necessariamente pré-requisito para o crescimento das estatais petrolíferas. Isto porque o potencial de crescimento pode se realizar através do aproveitamento das oportunidades tanto *up-stream* quanto *down-stream* associadas às reservas domésticas.

Uma terceira constatação é que, na média, a eficiência das ENP é inferior a das empresas privadas, considerando como indicador a capacidade de transformar reservas em produção³⁵. Entretanto, o estudo de Cyong-Chi conclui também que há expressivas diferenças de desempenho no universo das estatais. Empresas como a Petrobras e a Statoil (Noruega) apresentam resultados muito superiores aos da PDVSA e PEMEX. Tal resultado é creditado ao fato de que a Petrobras e a Statoil estão submetidas a regras de governança do mercado de capitais (na medida em que parte do capital é negociada nas bolsas de valores). Outra razão é que tais empresas operam em mercados sujeitos à concorrência e em ambiente regulado de forma independente da operadora, enquanto a PDVSA e PEMEX operam na condição de estatais submetidas a elevado grau de discricionariedade dos respectivos governos.

³⁵A limitação deste critério é que não considera o fato de que em alguns países há a opção estratégica de limitar a produção, inclusive para fins de não gerar excesso de oferta no mercado, como no caso da Arábia Saudita.

Ao contrário das empresas privadas internacionais de petróleo, as estatais apresentam um perfil bastante diferenciado, em função dos determinantes de sua origem e o papel que desempenham em cada economia.

A motivação principal para a criação e manutenção de empresas estatais de petróleo é o controle governamental sobre a principal fonte de rendas do país, principalmente nos casos de *petro-states*. Um argumento clássico em favor desta opção é a chamada assimetria de informações entre as empresas privadas internacionais e os governos nacionais, conforme destacado em Hults et alli (2012):

“that governments found it hard to control foreign oil companies as their agents for developing the country’s oil and gas resources. These foreign companies had their own interests and vastly greater amounts of information about a nation’s hydrocarbon resources and the sources of value in the world market. Many governments feared that foreign ownership would result in lost rents, lost control over the pace of resource extraction, and – in a more nefarious variant – threats to the security of their rule”.

Tal assimetria de informações seria agravada pelo baixo desenvolvimento institucional destes países, o que explicaria a dificuldade em estabelecer mecanismos de controle sobre as empresas privadas, de modo a atingir os objetivos nacionais.

Ampla estudo realizado por Victor et alli (2012) buscou compreender os fatores que explicam a enorme disparidade de performance e estratégia entre as empresas estatais de petróleo. O estudo incluiu uma amostra de 15 estatais, responsáveis por 56 % das reservas e por 46 % da produção mundial. Ao contrário das privadas, que constituem em sua maioria empresas de capital aberto negociadas nas bolsas de valores, de um modo geral as estatais petrolíferas não estão submetidas às mesmas exigências de divulgação de informações econômico-financeiras, o que torna inviável a análise através das métricas convencionais. Por outro lado, são empresas de natureza diferente, submetidas a fatores de governança bastante específicos. Em consequência, os autores buscaram construir um modelo alternativo de abordagem das estatais, buscando identificar os fatores-chave para explicar as diferenças de desempenho e estratégia.

As três hipóteses aventadas no trabalho foram as seguintes:

- a.** As estratégias e desempenho das empresas refletem diretamente os objetivos das políticas de governo;

- b. As estratégias e desempenho das empresas estão relacionadas à qualidade das instituições públicas e aos mecanismos através dos quais os governos controlam as empresas;
- c. As estratégias e desempenho refletem simplesmente as condições de recursos naturais disponíveis, isto é, as condições geológicas e o potencial exploratório.

Tanto na hipótese “a” quanto na “b”, ainda que se reconheça o papel de relativa autonomia da gestão das empresas, o papel principal a explicar o diferencial entre elas é atribuído aos respectivos governos controladores. Tal assertiva, que resultou do trabalho de pesquisa de Victor et alli (2012), colide com a visão comumente aceita de que tais empresas gozariam de elevada autonomia, constituindo uma espécie de “Estado dentro do Estado”.

Quanto às condições geológicas, duas primeiras hipóteses foram levantadas pelos autores do ponto de vista teórico. Na presença de grandes reservas sob condições consideradas “fáceis” de exploração, os indicadores de desempenho tenderiam a ser positivos. Em contraposição, quando o acesso às reservas envolve desafios tecnológicos ou de capital, haveria incentivos para buscar alternativas de cooperação com o setor privado. Entretanto, a avaliação do desempenho das 15 empresas estatais não conduziu a esta dicotomia simples. A principal conclusão é de que o aproveitamento do potencial geológico é essencialmente dependente dos fatores institucionais, conforme argumentam os autores:

“Geology is a sorting mechanism. It reveals the challenges that a company will face, but it does not explain why some invest in new capabilities and build new strategic relationships to address their geological challenges and others do not. For that we must turn to other factors. And for those, we look back at government and the incentives that governments create for NOCs to become proficient at finding and producing oil and gas”.

Os autores reconhecem ainda que as três dimensões se entrelaçam e interagem³⁶, e também há outros fatores complementares, como a capacidade de gestão própria das empresas. Assim, é proposto um esquema gráfico para representar estas diversas forças atuantes, conforme figura 7 a seguir:

³⁶Os autores usam a expressão “overlap”.

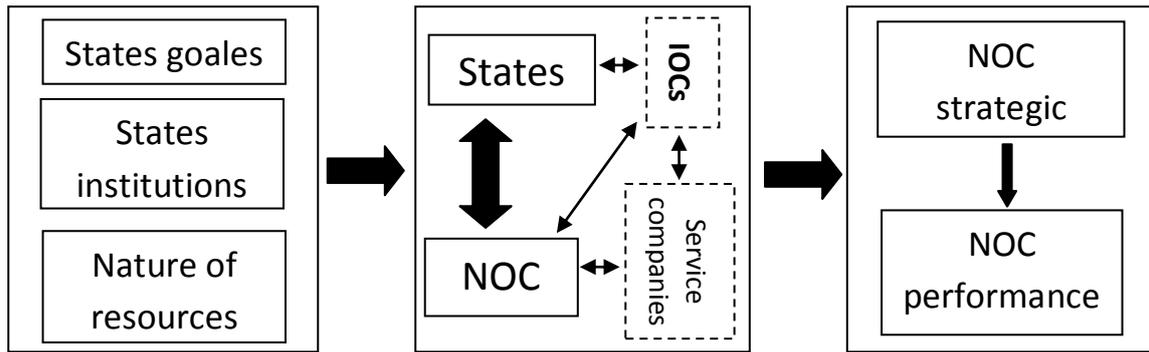


Figura 7: Determinantes do Desempenho das Estatais Petrolíferas.
Fonte: Hults et alli (2012).

No primeiro quadro, estão as três principais dimensões que originam e estruturam o ambiente a que estão submetidas as estatais petrolíferas: além da natureza dos recursos geológicos disponíveis, os outros dois são essencialmente de natureza institucional: os objetivos estabelecidos pelo Estado para a empresa e as instituições públicas que regulam e controlam o setor e a situação da empresa.

Para os autores, o desempenho e a estratégia das empresas estatais petrolíferas é primeiramente determinado pelos objetivos estabelecidos pelo Estado. Por objetivos entende-se as funções ou motivações para a constituição e/ou manutenção destas empresas sob controle governamental. Os autores destacam quatro objetivos frequentemente atribuídos às empresas petrolíferas estatais.

Um primeiro objetivo clássico é derivado da crença de que a empresa estatal viabiliza maior efetividade na arrecadação e apropriação das rendas do petróleo. Ainda que do ponto de vista teórico ou formal o nível de tributação sobre as rendas do petróleo independa da operação privada ou estatal nas atividades de E&P, em países com menor grau de desenvolvimento institucional o controle direto sobre as reservas é percebido como mais eficaz. Ou seja, diante da incapacidade dos Estados nacionais exercerem adequadamente a tributação sobre o setor, a nacionalização da exploração do petróleo surge como “atalho” para a apropriação das riquezas geradas.

Outro objetivo tradicionalmente atribuído às estatais petrolíferas é a gestão das reservas. Isto é, a administração do ritmo de exploração das reservas, indicada através da *rate of depletion*. De um modo geral, nos países produtores e exportadores em larga escala de petróleo, as taxas de *depletion* são substancialmente menores do que a praticada pela

indústria. Em média, metade da praticada pelas empresas privadas internacionais. A razão para tal decorre tanto da política de administração de preços operada pela OPEP, no sentido de evitar excesso de oferta, como também de razões internas a cada país.

Um terceiro objetivo é relativo a funções tipicamente de governo, como as de natureza regulatória. A justificativa para tal opção é semelhante ao do objetivo de maximizar receitas. Isto é, na ausência de instituições públicas eficientes, a estatal ocupa espaço e exerce uma gama maior de funções de formulação, execução e fiscalização de políticas públicas. A PDVSA é um exemplo, ao assumir as funções do Estado Venezuelano de estabelecer as condições para operação de empresas privadas internacionais na exploração do petróleo venezuelano.

Também é frequente a atribuição para as estatais petrolíferas de funções não relacionadas diretamente à atividade petrolífera, como a execução de projetos sociais, de infraestrutura ou mesmo de políticas complementares, como o desenvolvimento de fornecedores locais, entre outras.

Os autores relacionam inversamente a performance obtida pelas empresas com o grau de incidência de atribuições “não-petrolíferas”. Ou seja, quanto menor a utilização da empresa com fins não relacionados às atividades petrolíferas, melhor o desempenho das empresas, conforme ilustrado na figura 8 a seguir.

Desempenho	Obrigações Não Petrolíferas			
	Elevada	Média Superior	Média Inferior	Baixa
Elevado			PDVSA(pré-strikes) Petrobras	Statoil
Médio Superior			CNPC Petronas Saudi Aramco Sonangol	ADNOC
Médio Inferior	Gazprom PDVSA(post-strikes) Pemex	Sonatrach	ONGC	
Baixo	NIOC NNPC	KPC		

Figura 8: Impacto das Obrigações Não Petrolíferas no Desempenho das Empresas Estatais.

Fonte: Hults et alli (2012).

Ainda na figura 7, o segundo quadro procura indicar que a relação de maior intensidade é aquela constituída pelos mecanismos de interação entre o Estado e a estatal, na medida em que a presença das empresas privadas como concessionárias, associadas ou ainda prestadoras de serviços é de natureza complementar ao espaço hegemônico desempenhado pela estatal.

Por fim, o ambiente regulatório e de organização de mercado resultante será determinante para o perfil estratégico e de desempenho de cada estatal, inclusive no sentido de viabilizar ou não o maior aproveitamento do potencial de capacidade de gestão própria da empresa. A pesquisa conduzida por Victor et alli (2012), que incluiu estudo de caso de 15 grandes empresas estatais petrolíferas, também concluiu pela grande heterogeneidade no desempenho de cada empresa, que é fundamentalmente dependente dos objetivos fixados pelos respectivos governos:

“We find that there is wide variation in the performance of NOCs. NOCs, in general, appear to perform worse than international oil companies (IOCs) – in some cases, a lot worse. Much of this poor performance reflects special demands and constraints that are placed on NOCs because they are owned by governments that have many objectives beyond just an economically efficient oil industry.....We find that the goals that government sets for its NOC – explicitly or otherwise – are the single most important explanatory of NOC performance”.

Em síntese, o que indica este estudo sobre as empresas estatais petrolíferas é que seus padrões de estratégia e desempenho apresentam um perfil bastante diferenciado no contexto internacional. E também que a natureza dos objetivos e os mecanismos de controle da gestão da empresa pelos governos são decisivos na determinação de seu desempenho, colocando em segundo plano a capacidade interna das empresas e o perfil geológico das reservas.

O esquema analítico proposto por Hults (2012) ajuda a entender a natureza dos condicionantes institucionais naqueles países em que, ainda que sob diferentes modelos de exploração, a presença de uma empresa estatal é determinante para o desempenho da atividade de exploração de petróleo.

O ponto essencial é que uma empresa estatal não responde da mesma forma que uma empresa privada a um dado conjunto de regras, derivado de um determinado marco regulatório de exploração. Na medida em que a análise econômica (mesmo as vertentes institucionalistas e da economia industrial) privilegia a empresa privada como “organização-padrão” do mercado, induz frequentemente a que se trate a empresa estatal como uma

“organização qualquer” ou “uma entre as organizações” do mercado. Portanto, uma análise de mudança de estrutura institucional e de avaliação de desempenho no caso em que a empresa estatal exerce papel de dominância requer um foco específico sobre seus (a estatal) mecanismos de gestão e estratégia.

5. AS MUDANÇAS INSTITUCIONAIS DA DÉCADA DE 90: MOTIVAÇÃO, NATUREZA E ALCANCE.

5.1. A EVOLUÇÃO DA INDÚSTRIA DO PETRÓLEO NO BRASIL:

Há diferentes formas de analisar a evolução da indústria do petróleo no Brasil. Frequentemente, tal evolução é apresentada a partir das características das bacias e reservatórios de petróleo, que resultaram em diferentes e progressivas escalas de produção e, principalmente, de crescentes e complexos requisitos tecnológicos e de infraestrutura associados à exploração e produção. Segundo este tipo de abordagem, que privilegia os condicionantes geológicos e tecnológicos, a evolução do setor pode ser delimitada em três fases claramente identificadas: a) fase terrestre (1953-1968); b) fase marítima de Águas Rasas (1968/1984); c) fase marítima de Águas Profundas (a partir de 1985), conforme apresentado em Pires (2006).

A primeira fase limitou-se à exploração do petróleo em bacias terrestres, a partir da criação da Petrobras em 1953, e prosseguiu até 1968, ano que marcou o início da exploração em mar³⁷. Nesta etapa, a tecnologia requerida era de baixa densidade ou estava disponível para aquisição junto a empresas estrangeiras. Para esta etapa de E&P em bacias terrestres (*onshore*) a liderança tecnológica era principalmente das companhias americanas. Isto porque o conhecimento requerido equivalia ao tipo de exploração predominante não apenas nos Estados Unidos, berço da indústria do petróleo, mas também nas principais regiões produtoras e exportadoras de petróleo, como os países do Oriente Médio (na época as atividades de E&P naqueles países eram operadas por empresas americanas e europeias). Portanto, nesta primeira fase do E&P no Brasil, o foco da atuação da Petrobras estava na absorção de tecnologia disponível e qualificação de recursos humanos para operação. Também os requisitos de capital eram diminutos quando comparados à posterior exploração *offshore*.

A segunda fase é marcada pela exploração e produção nas bacias costeiras do Nordeste e, principalmente, pela primeira descoberta comercial na Bacia de Campos, área que viria a se tornar a principal região produtora do país. O desenvolvimento da produção *offshore*

³⁷ Ainda que já houvesse exploração de petróleo anteriormente à criação da Petrobras, era irrelevante em termos econômicos, mesmo para uma economia com baixa industrialização e urbanização como o Brasil da época.

permitiu inúmeras descobertas em águas rasas (consideradas aquelas com lâminas d'água inferiores a 400 m) e a obtenção de um volume de produção de 500 mil barris/dia em 1984.

A terceira fase de exploração corresponde às descobertas e início da produção em águas profundas. Os eventos que marcam esta fase são as descobertas dos campos gigantes de Albacora (final de 1984) e de Marlim (início de 1985), com lâminas d'água superiores a 400 m. Estes dois campos mudaram o patamar da exploração de petróleo no Brasil, pois incorporaram cerca de 3 bilhões de barris em reservas, volume superior ao total descoberto até a época.

As atividades subsequentes de exploração na Bacia de Campos confirmaram o elevado potencial petrolífero da região, com a descoberta de outros campos gigantes em águas ultra profundas (lâminas d'água superiores a 1.000 m), como Albacora Leste (1986), Marlim Leste (1987) e Marlim Azul (1987). Segundo ainda Pires et alli (2006), “o pleno desenvolvimento desses campos só foi iniciado a partir de 2001, quando restrições tecnológicas haviam sido superadas e recursos financeiros puderam ser assegurados”.

A limitação desta abordagem é que não ilumina ou explica as condições ou fatores que levaram ou permitiram tais avanços na exploração e no padrão tecnológico. Dito de outra forma: é como se o avanço tecnológico fosse independente da evolução dos preços relativos, do contexto econômico geral e das condições institucionais. Por exemplo: teria sido viável economicamente a exploração em águas profundas no patamar de preços anterior aos choques do petróleo? De que modo a conjuntura e as políticas macroeconômicas afetaram a capacidade de financiamento e investimento da Petrobras? Qual o efeito da introdução do marco regulatório do regime de concessões em relação aos investimentos em E&P?

Numa abordagem que privilegia aspectos institucionais, Oliveira (2012) classifica as etapas do desenvolvimento da indústria do petróleo a partir das estratégias e políticas de investimento determinadas para o setor. Sob o contexto do monopólio da Petrobras, haveria dois períodos bem determinados. O primeiro, que prevaleceu entre a criação da Petrobras e o 1º choque do petróleo em 1973, em que a prioridade do país era desenvolver as atividades de *downstream*, processando principalmente petróleo importado. O segundo período foi marcado pelo desenvolvimento das atividades de E&P *offshore* de 1974 a 1994, buscando a redução da dependência do petróleo importado após a elevação do patamar de preços na década de 70 e seus impactos sobre o balanço de pagamentos e o nível de preços domésticos.

Oliveira (2012) denomina como “Desregulação” o terceiro período, de 1995 a 2008, em que o monopólio da Petrobras foi substituído pelo regime de concessões³⁸. Como veremos ao longo do desenvolvimento desta Tese, o termo desregulação não é o mais apropriado para descrever as mudanças ocorridas a partir do fim do monopólio da Petrobras. Pelo contrário, houve a estruturação de complexa e extensa agenda de regulação das atividades da indústria do petróleo no Brasil, como decorrência da implantação do regime de concessões combinado com a manutenção e fortalecimento da estatal de petróleo.

Neste trabalho opta-se por identificar diferentes etapas históricas na evolução da indústria do petróleo no Brasil, a partir de condicionantes econômicos e institucionais, quer mais específicos ao setor quer mais gerais que afetam a economia nacional e internacional. Esta identificação requer um exercício comparativo, conjugando singularidades institucionais e o desempenho do Brasil no contexto internacional³⁹. Assim, as etapas da evolução das atividades de E&P no Brasil estão mapeadas segundo a combinação de dois critérios principais: o desempenho comparativo do crescimento das reservas e produção e a ocorrência de mudanças institucionais relevantes para o setor.

Numa primeira aproximação para indicar as diferenças de desempenho das atividades de E&P no Brasil com o contexto internacional, levam-se em conta dois grupos bem definidos: o agregado dos países integrantes da OPEP e o agregado dos demais países produtores⁴⁰.

Os países membros da OPEP formam um grupo bastante homogêneo do ponto de vista da importância do petróleo nas respectivas economias e sociedades. Tratam-se de *petro-states*, países cuja dinâmica econômica, social e política está profundamente determinada pelas atividades de E&P de petróleo⁴¹. Por outro lado, nestes países os volumes de produção estão em grande parte determinados por estratégias da OPEP relativas a políticas de sustentação de preços e controle sobre o mercado.

³⁸A opção de usar 2008 como marco decorre que foi o último ano em que ocorreu rodada de licitação de blocos de exploração sob a Lei 9478/97. A partir de então os leilões foram suspensos e iniciado um novo processo de revisão do regime de exploração do petróleo.

³⁹Uma das formas clássicas de avaliação do desempenho econômico de um país é através de comparações com diferentes agrupamentos ou categorias de países. Trata-se de uma primeira abordagem ou leitura que indique elementos que expliquem a trajetória específica de um determinado país num contexto da economia internacional.

⁴⁰As séries históricas comparáveis apresentam informações a partir de 1965 para a produção e a partir de 1980 para reservas. Tais dados são adequados para a análise do caso brasileiro, cujas principais mudanças ocorreram no período em que estão disponíveis as séries históricas.

⁴¹ Ver Karl (1997).

Quanto aos demais países produtores, incluem diferentes categorias. Há países simultaneamente grandes produtores e importadores líquidos, como os casos atuais de Estados Unidos e China, como países importantes do ponto de vista do suprimento internacional, mas não integrantes da OPEP, a exemplo da Noruega e Rússia.

A análise comparativa da evolução de produção e reservas indica uma trajetória bastante diferenciada do Brasil, caracterizando diferentes etapas do desenvolvimento da indústria do petróleo no país.

Analisada em seu conjunto, a oferta mundial evoluiu de forma bastante estável e gradual no longo prazo, como evidenciado no período 1965/2010 (tabela 4). O crescimento acumulado em 45 anos foi muito próximo considerando os grandes agregados, OPEP e não OPEP⁴²:

- a) Produção mundial: 158%, correspondendo à taxa média anual de 2,1%;
- b) Produção OPEP: 147%, correspondendo à taxa média anual de 2,0%;
- c) Produção Não-Opep: 163%, correspondendo à taxa média anual de 2,2%.

Tabela 4: Evolução da Produção de Petróleo.

Taxa de Crescimento Médio Anual				
	1965/2010	1965/1980	1980/1995	1995/2010
Mundo	2,1%	4,7%	0,5%	1,2%
OPEP	2,0%	4,3%	0,3%	1,6%
Não OPEP	2,2%	5,0%	0,7%	1,0%
Brasil	7,1%	4,6%	9,3%	7,5%
Crescimento Acumulado				
	1965/2010	1965/1980	1980/1995	1995/2010
Mundo	158%	98%	8%	20%
OPEP	147%	87%	4%	26%
Não OPEP	167%	106%	11%	17%
Brasil	2126%	96%	282%	198%

Fonte: Elaboração própria a partir de boletim da BP.

Esta estabilidade a longo prazo não se verifica ao se analisar períodos menores, em que ficam mais evidentes os impactos do nível da atividade econômica mundial, das drásticas

⁴²Tal desempenho homogêneo omite importantes variações de países integrantes de cada grupo.

flutuações de preços, das mudanças nos padrões de consumo de energia, da entrada de novos produtores e das mudanças na estratégia de atuação dos principais exportadores organizados em torno da OPEP.

Quando se analisa a evolução da E&P de petróleo no Brasil, a trajetória indica três períodos distintos. O primeiro, de 1965 a 1980⁴³, em que a evolução da produção nacional acompanhou a média mundial. Tal ritmo de crescimento da produção brasileira não foi suficiente para alterar a elevada dependência do petróleo importado para o abastecimento do mercado interno.

O segundo período, de 1980 a 1995, marca uma segunda etapa da evolução da indústria ainda sob o monopólio da Petrobras, em que houve uma mudança tanto no patamar de reservas quanto no de produção a taxas superiores às da indústria mundial, reduzindo a dependência do óleo importado. Ainda que sob a vigência do regime de exploração baseado no monopólio estatal, houve uma mudança no foco da política para o setor, que passou a priorizar a elevação dos investimentos em E&P e o desenvolvimento de outras fontes de energia, como o PRÓALCOOL.

O terceiro período, de 1995 a 2010, reflete o fim do monopólio da Petrobras e a introdução de um regime de exploração em bases competitivas, em que tanto o crescimento das reservas quanto da produção apresentaram-se de forma contínua, resultando na denominada autossuficiência do petróleo.

5.1.1. Período até 1980: Elevada Dependência do Petróleo:

Entre 1965 e 1980 o crescimento médio anual da produção no Brasil foi de apenas 4,6 %, comparável ao desempenho da produção mundial. Considerando os pequenos volumes de produção em 1965 e o continuada expansão da demanda, tal crescimento não foi capaz de alterar a condição de elevada dependência do fornecimento externo.

⁴³As características aqui apontadas para o período 1965/1980 aplicam-se desde 1953, ano de criação da Petrobras. A razão para utilização de dados apenas a partir de 1965 deve-se unicamente ao fato de que é a partir desta data em que há estatísticas internacionais comparáveis. Da mesma forma, quando forem apresentados os dados relativos a reservas, somente estão disponíveis dados comparáveis a partir de 1980.

Até a ocorrência do 1º choque do petróleo em 1973, a dependência do petróleo importado não constituiu um ponto de estrangulamento para o desenvolvimento brasileiro. A favor desta opção adotada pelo país até o primeiro choque do petróleo estavam a estabilidade de preços e a ampla disponibilidade no mercado internacional. Entre o final da 2ª Guerra Mundial e a década de 70 o petróleo consolidou-se como a principal fonte da matriz energética mundial, com amplo crescimento da oferta a partir das descobertas e exploração no Oriente Médio.

A década de 70 representou, simultaneamente, a crise do modelo de crescimento internacional no pós 2ª Guerra e também o fim da era do “petróleo barato”. Ou melhor, o fim de uma era de combinação de preços baixos e estabilidade no fornecimento do petróleo. O fenômeno da volta da inflação e da redução do crescimento nos anos 70, também batizado de estagflação, foi resultado do rompimento dos dois pilares que sustentavam a economia mundial: petróleo abundante a preços baixos e dólar como padrão de estabilidade monetária. A decretação do fim da paridade dólar-ouro em agosto de 1971 e o choque de preços do petróleo a partir de outubro de 1973 simbolizam os elementos ativadores da crise do modelo de crescimento do pós-II Guerra⁴⁴.

Esta drástica mudança na conjuntura internacional repercutiu de forma imediata no Brasil, especialmente no balanço de pagamentos e nos índices inflacionários, pondo fim ao chamado “milagre econômico” experimentado entre os anos 1967/73. Já em 1974 o equilíbrio na balança comercial vigente no período 1968/73 transformou-se num déficit de US\$ 4,7 bilhões, acompanhado do aumento da inflação e da redução da taxa de crescimento do PIB.

A resposta do governo brasileiro foi o lançamento do II PND, com o objetivo de sustentar o crescimento através do aprofundamento do processo de substituição de importações, priorizando os segmentos de insumos básicos e bens de capital, além da redução da dependência do petróleo importado⁴⁵.

O objetivo de redução do petróleo importado foi perseguido através de dois instrumentos: o lançamento do Proálcool, visando substituir a gasolina por etanol nos veículos automotores e os investimentos em E&P na plataforma continental, especialmente após as descobertas do campo de Garoupa na Bacia de Campos.

⁴⁴Ver Yergin & Stanislaw (2008).

⁴⁵Conforme expressão usada por Castro & Souza (1985) tratou-se de manter a economia brasileira em “marcha forçada” de crescimento e transformação.

A súbita e forte subida nos preços do petróleo gerou enorme transferência de renda em favor dos chamados *petro-states*. Os respectivos Estados nacionais buscaram apropriar-se do aumento da renda através da maior incidência de participações governamentais e dos movimentos de nacionalização dos ativos de empresas estrangeiras.

No Brasil não houve alteração nos mecanismos de tributação das atividades de E&P. Apesar dos elevados preços do petróleo, foi mantido o sistema de *single-royalty* com uma alíquota de 5% sobre o valor da produção. A explicação para tal fato remete-se à necessidade de garantir recursos para incrementar os investimentos em E&P conduzidos pela Petrobras, de modo a eliminar a dependência externa do produto. De acordo com Furtado (2007):

“A produção era praticamente desonerada de impostos, com a justificativa de incentivar a descoberta e o desenvolvimento de novos campos”.

A percepção da imperiosa necessidade de elevar a produção nacional resultou inclusive na celebração dos chamados “contratos de risco” com empresas estrangeiras a partir de 1976. Esta tentativa de mobilização de investimentos estrangeiros revelava a dramaticidade da dependência de petróleo num contexto de preços elevados e crescente déficit no balanço de pagamentos⁴⁶, apesar de aparentemente paradoxal com a política de monopólio e de fortalecimento da Petrobras, segundo apresentado em Freire (2012).

Apesar dos esforços de ambos os programas, a dependência de petróleo e derivados importados aumentou drasticamente no período. Conforme demonstra a tabela 5, a participação de petróleo e derivados no total das importações saltou de 18,3% em 1965, anteriormente ao primeiro choque do petróleo, para incríveis 51,3% em 1981.

⁴⁶Os contratos de risco vigoraram até 1985, apresentando resultados modestos. Conforme destaca Freire “as áreas e bacias submetidas à opção das companhias estrangeiras passavam por uma filtragem da Petrobras, com a ideia de deixar para elas só as áreas que achamos desinteressantes”.

Tabela 5: Estrutura das Importações Brasileiras (%).

- por categorias de uso -			
	1965	1974	1981
Bens de consumo	10,8	9,0	5,1
Bens intermediários	61,9	64,9	75,6
- Petróleo e derivados	18,3	23,4	51,3
Bens de capital	26,3	25,4	19,2
Não especificados	1,0	0,7	0,1
TOTAL	100,0	100,0	100,0

Fonte: Extraído de Pombal Dib (1985).

Este aparente paradoxo (aumento da participação do petróleo nas importações, apesar do continuado aumento da produção) pode ser explicado a partir de vários fatores combinados:

1. O crescimento dos preços do petróleo importado;
2. O crescimento da demanda de petróleo e derivados, derivada da sustentação do crescimento econômico a taxas elevadas, ainda que menores do que as vigentes no período do chamado “Milagre Econômico” (1967/73);
3. A continuidade do processo de substituição de importações em outros segmentos, notadamente insumos básicos e bens de capital, reduzindo a participação relativa destes segmentos na pauta de importações.

Assim, ao final dos anos 70 e início dos anos 80, o principal ponto de estrangulamento do balanço de pagamentos no Brasil era a chamada “conta-petróleo”, que indicava no seu suprimento o principal fator crítico de sustentação do crescimento da economia brasileira. Quase trinta anos após a criação da Petrobras, o ideário do “Petróleo é nosso” parecia ainda distante.

5.1.2. 1980/1995: O Avanço da E&P em Águas Profundas:

Em respostas aos choques de preços dos anos 70, houve significativo aumento dos investimentos em E&P em todo o mundo, além da busca por fontes alternativas e maior racionalização no uso de energia⁴⁷.

No Brasil, o impacto do 1º choque do petróleo levou à revisão da política de investimentos da Petrobras, entre outras iniciativas. Conforme ilustrado na figura 9 a seguir, a partir de 1974 houve progressivo aumento dos investimentos em E&P, acompanhado de simultânea redução dos investimentos no *downstream*. Tal mudança fica ainda mais nítida na primeira metade da década de 80, com novo aumento do patamar de investimentos em E&P e a quase eliminação de dispêndios de capital em outras atividades. Esta etapa é marcada pelas descobertas dos campos gigantes na Bacia de Campos, multiplicando o potencial petrolífero brasileiro. O desafio de explorar e produzir comercialmente petróleo em águas profundas representou importante salto tecnológico e corporativo para a Petrobras, uma vez que não havia tecnologia disponível e comprovada comercialmente que pudesse ser adquirida no mercado mundial (Leite e outros, 2006). Para tal desafio, a Petrobras criou o Programa de Capacitação Tecnológica em Sistemas de Exploração para Águas Profundas (Procap). Com a criação do Procap, a Petrobras deliberou aplicar ao menos 1% do faturamento bruto em atividades de P&D.

⁴⁷Ver Yergin (2010).

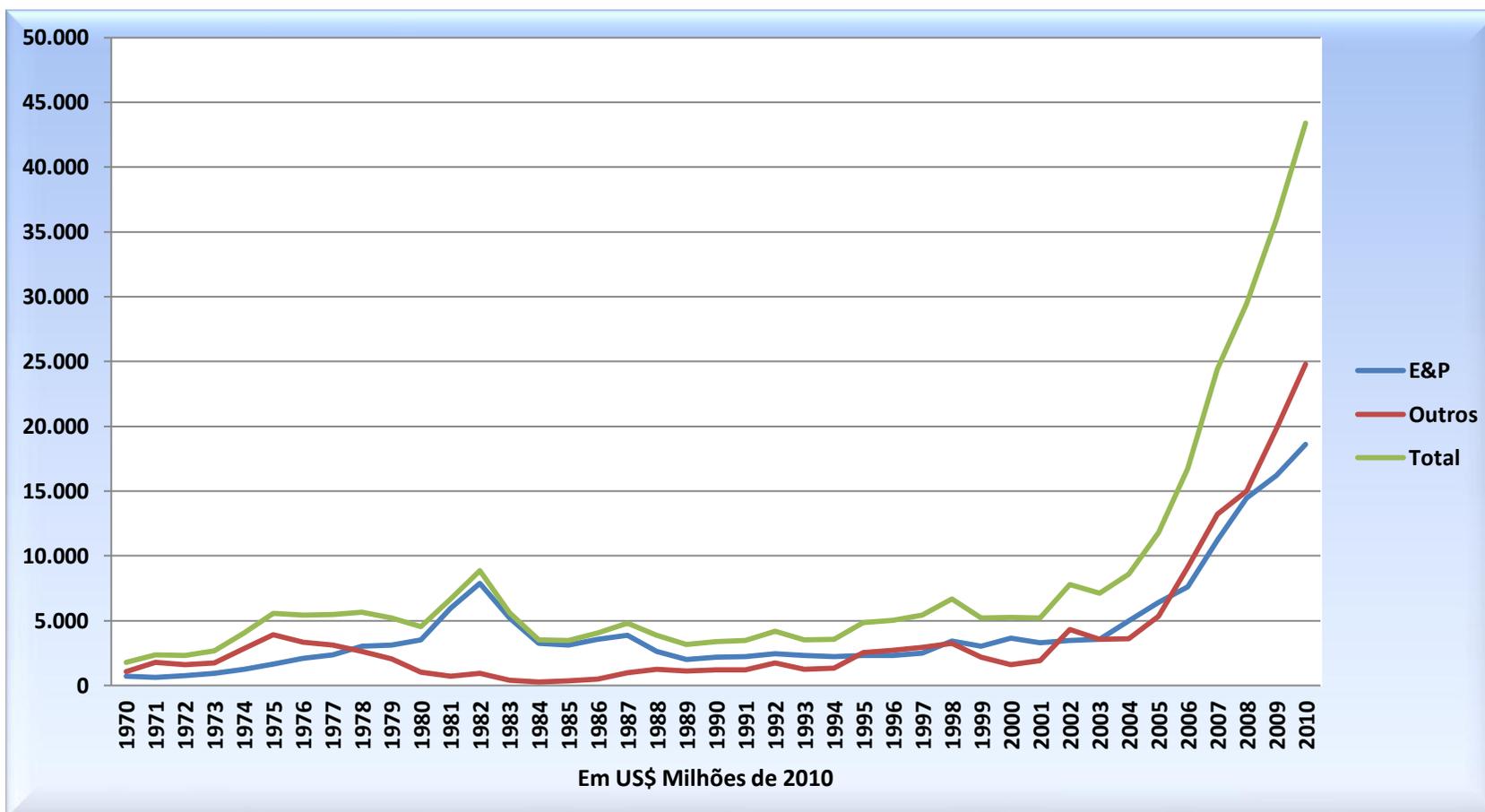


Figura 9: Histórico de Investimentos Petrobras.
Fonte: Dados da Petrobras, extraído de estudo do BNDES.

Tal esforço de investimento na E&P na plataforma continental resultou em rápido crescimento da produção entre 1980 e 1995, em torno de 9,3 % ao ano. Mas deve ser destacado que este elevado crescimento da produção revelou-se concentrado no período entre 1981 e 1985, reduzindo sua velocidade nos anos posteriores.

Após 1985, houve uma redução da taxa de crescimento da produção até meados dos anos 90. Como será visto em mais detalhe, esta desaceleração aconteceu no contexto da reversão do *boom* do petróleo e da crise do endividamento externo dos países em desenvolvimento, que levaram ao esgotamento do modelo de crescimento baseado exclusivamente no investimento estatal.

5.1.3. 1995/2010: Mudança Institucional e a Conquista da Autossuficiência:

Há uma certa dose de arbitrariedade em estabelecer datas como um marco ou divisor de etapas históricas. Também no caso deste trabalho, há diferentes datas possíveis para serem apropriadas como indicativas do fim do monopólio e da vigência de outro regime de exploração do petróleo no Brasil.

Do ponto de vista formal, há duas datas relevantes. A promulgação da Emenda Constitucional em 1995, que determinou o fim da exclusividade da Petrobras no exercício do monopólio da União. E a aprovação do regime de concessões, regulamentando a EC nº 9, através da Lei 9.478 em 1997.

Para alguns, como Bridgman et alli (2011) a aprovação do fim do monopólio da Petrobras seria o marco adequado, uma vez que sinalizaria o início do período de reformas e também o fato de que o comportamento da empresa já teria sido afetado em função do fim do monopólio, antecipando alguns dos seus efeitos.

Para outros, como Caselli (2012), o início da atuação da ANP e a chamada “rodada zero” seriam os marcos operacionais do novo modelo de exploração, a partir de 1998.

Nesta tese optou-se pelo ano de 1995, uma vez que entende-se que o fim do monopólio constituiu o marco inicial de um período de mudanças institucionais. Também em 1995 caracteriza-se uma nova inflexão no ritmo de crescimento da produção, que evolui

continuamente a taxa média de 7,5 a.a. até 2010. O crescimento da produção foi igualmente suportado pela continuada expansão das reservas, conforme indica a figura 10.

A visualização gráfica torna mais evidente esta periodização, pois observa-se um descolamento da trajetória brasileira quando comparada ao contexto internacional a partir dos anos 80, intensificada em meados dos anos 90 e ao longo da década seguinte.

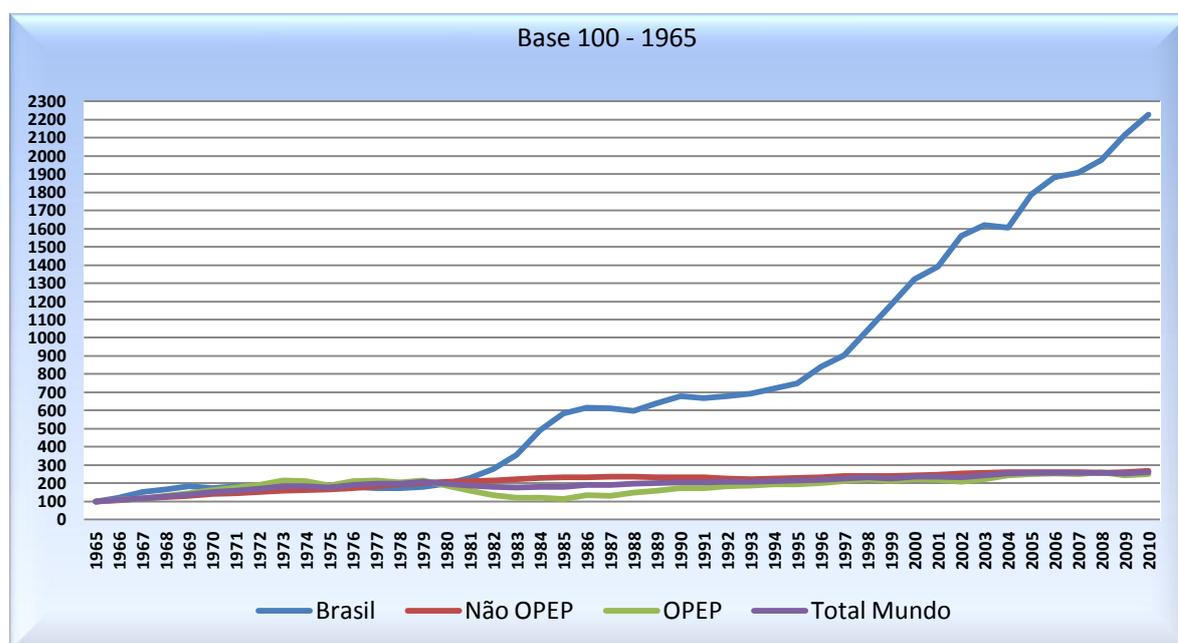


Figura 10: Evolução da Produção Petróleo: 1965/2010.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do boletim da ANP.

A periodização sugerida é reforçada pelo comportamento das reservas de petróleo a partir de 1980, conforme apresentado na figura 8. Assim como a produção, após um crescimento na década de 80, sucede um período de acomodação na primeira metade dos anos 90. A figura 11 evidencia uma clara inflexão a partir de 1995, a partir do qual as reservas crescem de forma acelerada e continuada até 2010.

Um fato importante a ressaltar é que os dados referentes a reservas não incorporam as descobertas do pré-sal, ainda que importantes blocos estejam em áreas licitadas no regime de concessões⁴⁸.

⁴⁸Há diversas estimativas para as descobertas já realizadas englobando o pré-sal, todas elas indicando a multiplicação das reservas. Em artigo de Costa et alli (2010) estima-se que os volumes teriam dobrado as reservas do país apenas com os campos de Tupi e de Jubarte.

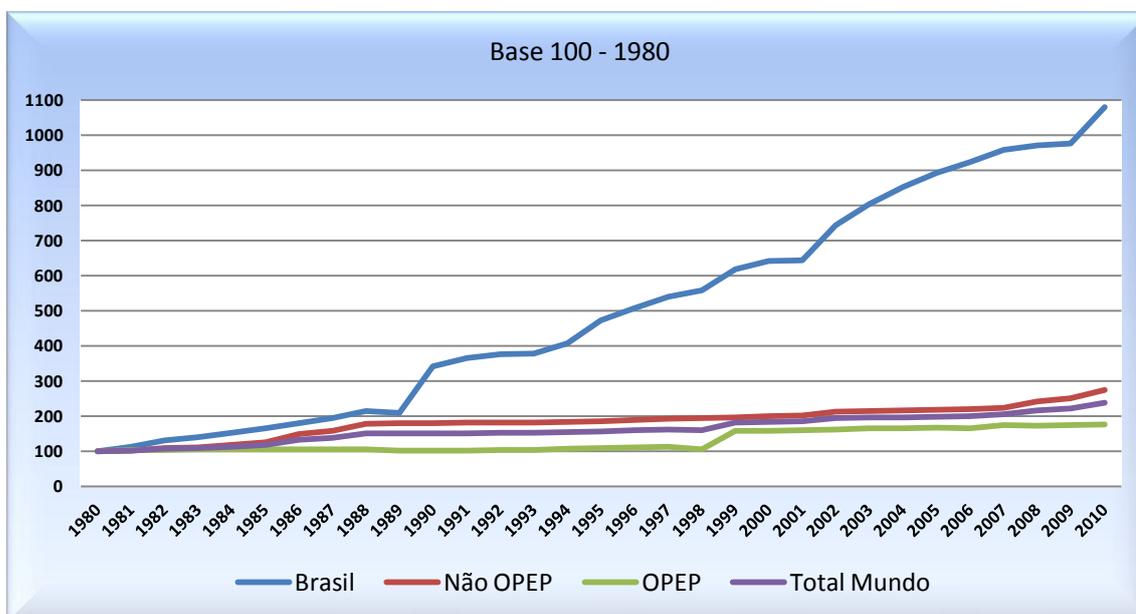


Figura 11: Evolução das Reservas de Petróleo: 1980/2010.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do boletim da ANP.

O pleno desenvolvimento e aproveitamento das reservas descobertas no Pré-Sal levará à transformação do Brasil em relevante exportador de petróleo, fato que, dependendo da sua intensidade e configuração, traria ainda outros impactos de natureza macroeconômica.

Além destas dimensões, houve também ampla mudança nas regras de incidência e distribuição das participações governamentais, tema de menor importância durante a vigência do monopólio estatal, mas que inclusive dominou a agenda legislativa por ocasião da apreciação recente da legislação do modelo de partilha da produção.

Este conjunto de mudanças institucional será apreciado de modo a compreender sua gênese, natureza e alcance, numa perspectiva histórica e comparativa internacional.

5.2. ANTECEDENTES: O MONOPÓLIO ESTATAL DO PETRÓLEO:

O marco legal inicial da indústria do petróleo no Brasil remonta ao ano de 1938, quando foi criado o Conselho Nacional do Petróleo - CNP. Ao CNP competia supervisionar, regulamentar e executar as atividades petrolíferas no Brasil. Entretanto, tais atividades resumiam-se à importação de derivados do petróleo e sua distribuição no mercado brasileiro.

Na prática, o país não foi capaz de mobilizar investimentos do capital privado para superar tal dependência, sejam eles nacionais ou estrangeiros, como afirma Lamarão (2004):

“Devido ao extraordinário crescimento do transporte rodoviário, o consumo de derivados entre 1945 e 1950 havia triplicado. Esse aumento do consumo não fora acompanhado, nem de longe, por um incremento na produção. Na realidade, excetuando a inauguração da refinaria de Mataripe (BA), a criação da Frota Nacional de Petroleiros, em 1950, e a descoberta de alguns novos campos no Recôncavo baiano, o setor petrolífero não registrara nenhum avanço”.

Deste modo, é forçoso reconhecer que a história da indústria do petróleo no Brasil inicia-se em 1953, quando foi aprovada a Lei 2.004, que criou a Petrobras e atribuiu à empresa o exercício do monopólio da União, compreendendo:

- i) A pesquisa e a lavra de petróleo e outros hidrocarbonetos fluídos e gases raros existentes no território nacional;
- ii) O refino de petróleo, seja de origem nacional, seja importado;
- iii) O transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados de petróleo produzidos no País; e
- iv) O transporte por dutos, de petróleo e seus derivados, assim como de gases de qualquer origem.

Estabeleceu-se, portanto, o regime de monopólio abrangente na atividade. O CNP foi mantido na qualidade de órgão de orientação, fiscalização e controle da política nacional de petróleo e derivados.

A Lei, por outro lado, manteve sob operação privada as refinarias então existentes, as quais ficaram impedidas de realizar expansão de capacidade.

Há farta literatura abordando a criação da Petrobras e a instituição do monopólio estatal do petróleo no Brasil, tanto da parte de economistas, quanto de cientistas políticos e historiadores. De um modo geral, a decisão quanto à criação da empresa é enquadrada sob duas perspectivas: o chamado “nacionalismo” que teria caracterizado o Segundo Governo Vargas e a política de desenvolvimento com base na substituição de importações, que avançava no país desde os anos 30.

De fato é recorrente o argumento de que a criação da Petrobras e o respectivo monopólio do petróleo seria um marco na política nacionalista do segundo governo Vargas.

Para Vianna (1987), esta visão defende a tese de que a Petrobras seria um dos marcos da afirmação da *política nacional-populista* que caracterizou o final de seu segundo governo⁴⁹. Entretanto, a “releitura” da política econômica do Segundo Governo Vargas permite questionar a hipótese nacionalista como determinante das decisões tomadas. Em seu trabalho, Vianna destaca a visão de Lessa e Fiori (1983), que contestam a hipótese nacionalista nos seguintes termos:

“Não encontramos evidências consistentes, no plano das intenções e objetivos e ainda menos no das políticas realmente executadas, que sustentem a ideia dominante de que naquela quadra histórica existiu e foi derrotado um projeto governamental de desenvolvimento nacional autônomo e popular (...) não encontramos nenhum indício de um projeto de industrialização estatista ou mesmo de necessária hegemonia do capital privados nacional (.....) Nessa perspectiva, não há tampouco rupturas ou descontinuidade maiores entre o projeto de desenvolvimento de Vargas e o de J. Kubitscheck”⁵⁰.

Conforme observa Oliveira (2012), a criação da Petrobras revestiu-se de algumas singularidades. Ao contrário da maioria das estatais, que resultaram de processos de nacionalização dos ativos de empresas estrangeiras⁵¹, a Petrobras iniciou suas operações a partir de uma base insignificante de reservas de petróleo. O mesmo se aplicava à infraestrutura industrial no *downstream*. Ou seja, o Brasil era dependente não apenas de petróleo, mas também da importação de derivados. Em consequência, ao contrário de constituir um mecanismo de apropriação de receitas públicas como outras empresas estatais de petróleo, a Petrobras recebeu recursos fiscais nas suas primeiras duas décadas de operação.

Do ponto de vista internacional, o período de criação e desenvolvimento do monopólio da Petrobras sobre o petróleo brasileiro coincide com uma era de “ouro” do setor, tanto pelo excepcional crescimento do consumo quanto da oferta.

Conforme destaca Yergin (2010):

⁴⁹Em sua tese de Mestrado, Prêmio BNDES de Economia de 1987, Vianna cita alguns autores que defendem esta interpretação da versão nacionalista de Vargas, a exemplo de Néelson Werneck Sodré e Otávio Ianni.

⁵⁰In Vianna (1987).

⁵¹Na América Latina, também foi o caso do México e Venezuela, os maiores produtores e exportadores de petróleo.

“Do início dos anos 1950 ao final dos anos 1960, o mercado mundial de petróleo foi dominado por um crescimento extraordinariamente rápido, um enorme vagalhão que, como uma poderosa e assustadora ressaca, arrastava aqueles à testa da indústria, com sua força aparentemente irresistível. O ritmo do consumo chegou a um nível jamais imaginado no início do pós-guerra. No entanto, quanto mais rápido ele crescia, mais rápido aumentava a disponibilidade de suprimentos. O desenvolvimento da produção de petróleo no mundo livre era gigantesco: dos 8,7 milhões de barris diários em 1948, pulou para 42 milhões de barris diários em 1972. Ao mesmo tempo que a produção dos Estados Unidos elevou-se de 5,5 milhões de barris para 9,5 milhões de barris diários, a margem de participação americana na produção total mundial caiu de 64% para 22%. O motivo desse declínio foi o extraordinário deslocamento para o Oriente Médio, onde a produção havia passado de 1,1 milhão de barris para 18,2 milhões de barris diários – um aumento de 1.500%”.

Este enorme crescimento do consumo e da produção foi acompanhado por um crescimento ainda maior das reservas de petróleo. Ainda segundo Yergin, as reservas de petróleo nos países não comunistas subiram de 62 bilhões de barris em 1948 para 534 bilhões de barris em 1972, elevando a relação reservas/produção de 19 para 36 anos no mesmo período. Isto permitiu que, a despeito do crescimento acelerado da demanda, o preço do petróleo apresentasse ao longo do período pequenas alterações ao redor de US\$ 2,00 o barril. A preços de dólar de 2009 houve uma queda do preço do barril de US\$ 17,72 em 1948 para US\$ 12,72 em 1972⁵² (ver figura 12).

⁵²BP Statistical Review of World Energy June 2010.

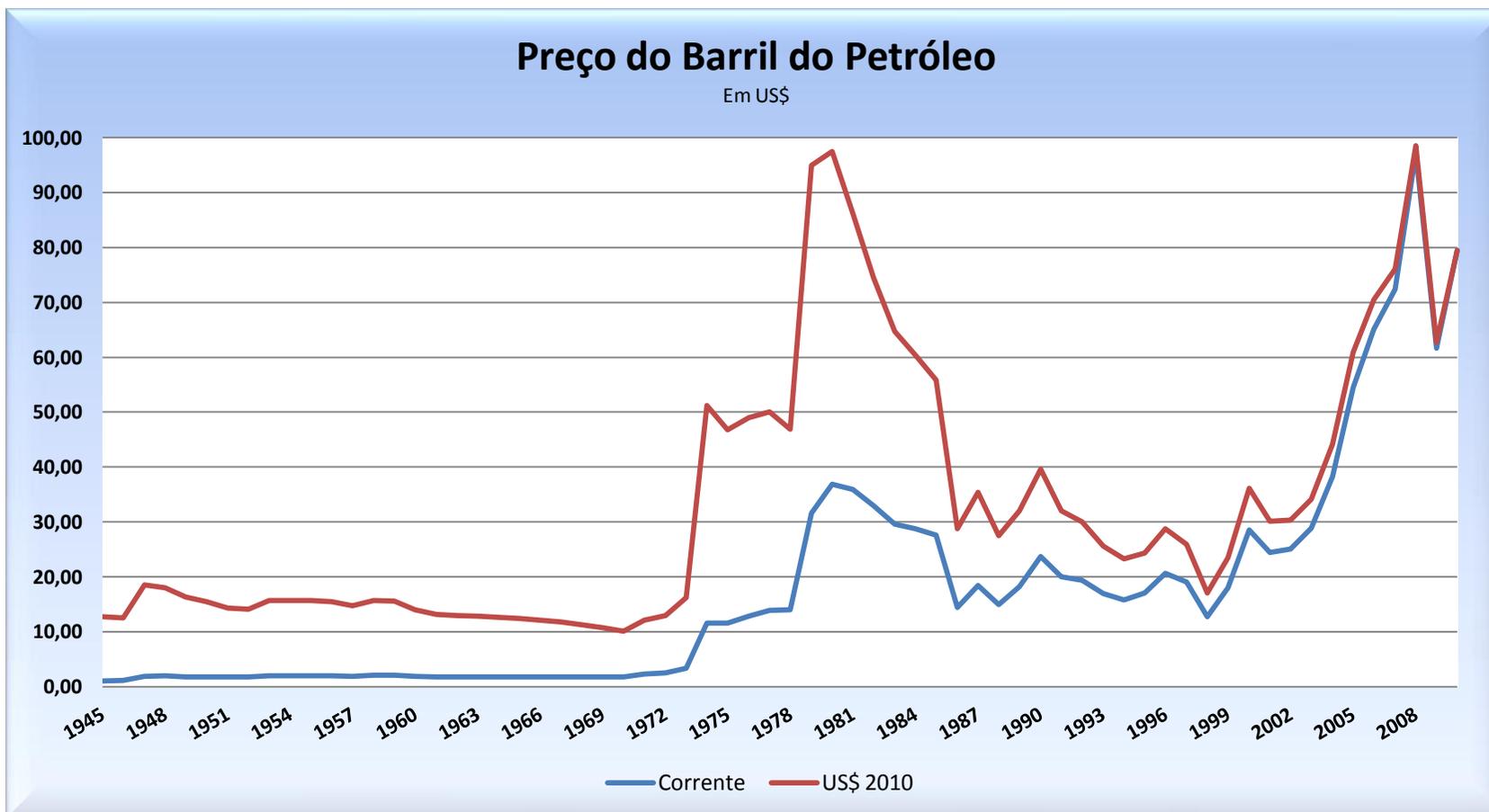


Figura 12: Evolução dos Preços Internacionais do Petróleo.
Fonte: Boletim da BP.

Neste mesmo período, o Oriente Médio respondeu pelo acréscimo de 7 entre 10 barris de reservas de petróleo, tornando-se a região dominante para o suprimento mundial. E cabe destacar que o excepcional desenvolvimento das reservas e da produção de petróleo no Oriente Médio ocorreu sob o controle das principais empresas petrolíferas internacionais, majoritariamente de controle anglo-saxão.

De fato, a década de 50 representou também o apogeu das companhias petrolíferas privadas ocidentais no controle da produção e do mercado de petróleo. Um dos símbolos da atuação do cartel internacional das petrolíferas foi a formação do Consórcio para explorar o petróleo no Irã. O Consórcio reuniu as 4 empresas sócias da Aramco , Jersey (Exxon) , Socony (Mobil), Texaco e Standard of California (Chevron) , e ainda a Gulf, a Royal Dutch-Shell, a British Petroleum e ainda a francesa CFP. Enrico Mattei, presidente da ENI (italiana), cunhou a famosa expressão “Sete Irmãs” para citar a atuação das sete empresas de origem anglo-saxônica que na prática controlavam o mercado.

Com tamanhas oportunidades de investimento e expansão da produção no Oriente Médio, na época constituído por países submetidos ao colonialismo europeu e americano, não é de surpreender que a instituição do monopólio estatal sobre o petróleo no Brasil não tenha representado fator relevante sob a ótica internacional. Até porque não houve nacionalização de ativos de empresas estrangeiras, fato que está na origem da ampla maioria das empresas estatais petrolíferas. Em seu extenso e detalhado estudo sobre a história do petróleo, Daniel Yergin não registra um único parágrafo sobre o evento, o que também prevalece em outros estudos da mesma natureza.

No Brasil, a batalha do “petróleo é nosso” constituiu apenas mais um capítulo da história da afirmação de um modelo de desenvolvimento em bases autossuficientes, que refletia a política de substituição de importações como estratégia de desenvolvimento. Seguindo a lógica da substituição das importações, a prioridade até o primeiro choque do petróleo em 1973 foi a expansão da capacidade de doméstica de refino de derivados, conforme já registrado na seção 2.4. Apenas após a mudança do patamar de preços internacionais e o conseqüente estrangulamento nas contas externas do país que de fato houve um esforço adicional para priorizar a produção doméstica de petróleo.

Tal mudança de prioridade para o setor petróleo não retirou a condição de monopólio e protagonismo da Petrobras. Pelo contrário, o monopólio estatal do petróleo refletia também o modelo mais geral de desenvolvimento, em que as estatais constituíam os instrumentos fundamentais de investimento nas áreas de infraestrutura e de insumos básicos.

Como será visto adiante, no Brasil a principal meta atribuída à Petrobras foi, ao longo de diferentes períodos da economia e diferentes governos, a busca da autossuficiência de petróleo. É fácil perceber que tal meta constituía um objetivo diretamente associado ao crescimento da empresa na sua atividade principal! Isto decorreu fundamentalmente do fato de que, ao contrário do que prevaleceu com outras estatais, a Petrobras foi criada antes mesmo do pleno desenvolvimento das reservas de petróleo no Brasil. Deste modo, não resultou de comportamento “oportunista” do poder público, nacionalizando empresas privadas após o desenvolvimento das reservas. Muito menos significou mecanismo de extração de rendas governamentais, mas sim instrumento para o desenvolvimento do setor. Dito de outra forma havia convergência entre os objetivos da empresa enquanto instrumento de política pública e seus objetivos corporativos. A ruptura deste padrão de relacionamento entre a União e a Petrobras veio a acontecer quando a empresa passou a ser utilizada para outros propósitos, como o controle da inflação na década de 80, deteriorando a sua capacidade de crescimento.

5.3. O CONTEXTO INTERNACIONAL NOS ANOS 80 E 90:

Dois conjuntos de mudanças no contexto internacional marcaram os anos 80 e 90, que são relevantes para o entendimento das mudanças ocorridas no marco regulatório da indústria do petróleo no Brasil. O primeiro relativo à reestruturação da economia mundial, que representou grandes mudanças em relação ao padrão de crescimento observado no Pós 2ª Guerra até a década de 70, quando entrou em crise. Entre outras características, estas mudanças marcaram um novo modelo econômico, resultado da reformulação do papel do Estado na economia e da intensificação do intercâmbio comercial e financeiro entre os países e blocos econômicos, fenômeno denominado globalização⁵³.

O segundo relativo a mudanças no mercado e na indústria do petróleo especificamente, ainda que também conectado com o conjunto mais geral de mudanças no modelo econômico. A principal variável a destacar é o longo período de baixa nos preços internacionais, que vigorou de 1981 a 1998, com poucos repiques, a exemplo do que ocorreu durante o episódio da invasão do Kuwait pelo Iraque, conforme figura 11.

A drástica mudança da situação macroeconômica internacional levou a mudanças nas estratégias e políticas de vários países. A redução dos preços do petróleo combinada com as

⁵³Ver Yergin & Stanislaw (2011).

dificuldades de acesso e ao aumento do custo de financiamento externo reduziu a capacidade de investimentos das empresas estatais de petróleo.

Diante da exaustão do modelo de financiamento e investimento estatal, várias foram as iniciativas no sentido de buscar a participação do setor privado. Em alguns países, tal mudança significou retomar a participação do setor privado. Segundo Guimarães et alli (1997), estas mudanças apontavam no “sentido oposto ao da onda de nacionalizações que se seguiu à intensa valorização dos recursos petrolíferos nos anos 70”. A figura 13 a seguir ilustra o fenômeno, evidenciando o movimento de privatização de empresas petrolíferas nos anos 80 e 90.

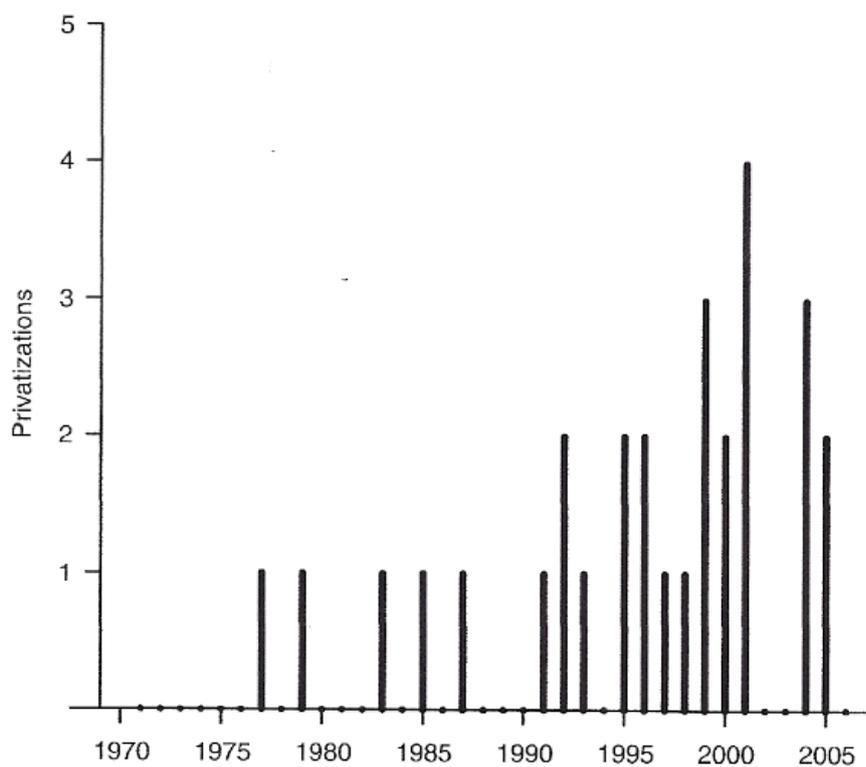


Figura 13: Privatização de Empresas Estatais Petrolíferas – Quantidade de Países.
Fonte: Hults et alli (2012).

No caso da América Latina, as respostas dos estados nacionais não observaram um padrão comum, apresentando opções diferenciadas de modelos de exploração do petróleo.

Tais opções refletiram o contexto mais geral de políticas econômicas – o modelo econômico propriamente dito – e também as características da indústria do petróleo de cada país.

No caso da Argentina, optou-se pela privatização da YPF e radical desregulamentação e liberalização do setor. Segundo ainda Guimarães et alli (1997), a privatização da YFP ocorreu em duas etapas. Na primeira etapa foi realizada a reestruturação da empresa através da redução dos custos de operação e da venda de alguns ativos. A segunda etapa representou a venda do controle acionário ou privatização propriamente dita, que aconteceu em 1993.

Do processo de reestruturação da Argentina vale destacar duas especificidades: a) não foi criado um marco legal regulatório específico para o setor e muito menos uma agência reguladora; b) apesar de dominante, a YFP não era monopolista como a Petrobras, respondendo antes da privatização por cerca de 2/3 da produção e do refino de petróleo na Argentina. A tal modelo adotado pela Argentina denominaremos de “privatização sem regulação”, em que o Estado não apenas se retirou da função de operador na atividade de E&P de petróleo, mas também não se estruturou para assumir novas funções, como a da regulação das atividades a cargo das empresas privadas.

A estratégia adotada pela Venezuela foi diametralmente oposta à adotada pela Argentina. A PDVSA, *holding* estatal que resultou da nacionalização em 1975 das empresas de petróleo que operavam no país, manteve-se estatal e exercendo amplo controle da indústria do petróleo. A partir de 1992, foi admitida novamente a participação de capitais privados, mas através de associações com a PDVSA, que continuou com controle das atividades de exploração de petróleo. Em 1995 este conceito foi ampliado, permitindo ao setor privado explorar novas áreas sob o esquema de divisão de lucros, sem a obrigatoriedade de participação majoritária da PDVSA⁵⁴.

Apesar da flexibilização para a entrada de capitais privados no setor, a PDVSA continuou acumulando as funções de operadora e de definidora das políticas para o setor, inexistindo agência reguladora independente. Conforme ainda Hults (2012), este modelo transformou a PDVSA numa das maiores estatais petrolíferas mundiais, com forte autonomia e elevados níveis de eficiência até o início dos anos 2000, em que a empresa sofreu forte intervenção governamental sob o Governo Chavez, mudando suas características:

⁵⁴Conforme Guimarães et alli (1997).

“Venezuela’s national oil company (NOC), Petróleos de Venezuela, S.A. (PDVSA), has undergone the most significant recent transformation of the NOCs in this volume. Between its 1976 creation via nationalization and the early 2000s, PDVSA was one of the most capable, forward-thinking, and autonomous NOCs . During 2002 and 2003, however, it launched a series of politically disastrous strikes against President Hugo Chávez. After surviving the strikes, Chávez purged the company in 2003 of (real and perceived) dissidents, converting PDVSA from a commercially oriented firm to one that is less profit-oriented but much more attentive to state objectives . The current version of PDVSA functions simultaneously as an operating company, development agency, political tool, and government cash cow”.

No caso do México prevaleceu a opção de manutenção do monopólio estatal exercido pela PEMEX, apesar do péssimo desempenho do modelo, que resultou na queda da produção, reservas e exportações a partir de meados dos anos 80. Conforme argumenta Parra (2010), a queda na produção de petróleo do México foi reflexo muito mais dos erros de gestão na política de petróleo durante o *boom* de preços proporcionado pelos “dois choques” do que em função da queda de preços propriamente dita.

De fato, o caso do México constitui um dos exemplos clássicos do “mal dos recursos naturais”. A combinação de grandes descobertas seguidas pela súbita elevação dos preços nos anos 70 tornou o México um dos principais exportadores de petróleo e proporcionou um *boom* sem precedentes na economia do país. Entre 1973 e 1982 a produção de petróleo do México cresceu 8 vezes, estagnando na década seguinte, conforme ilustra a figura 14 a seguir.

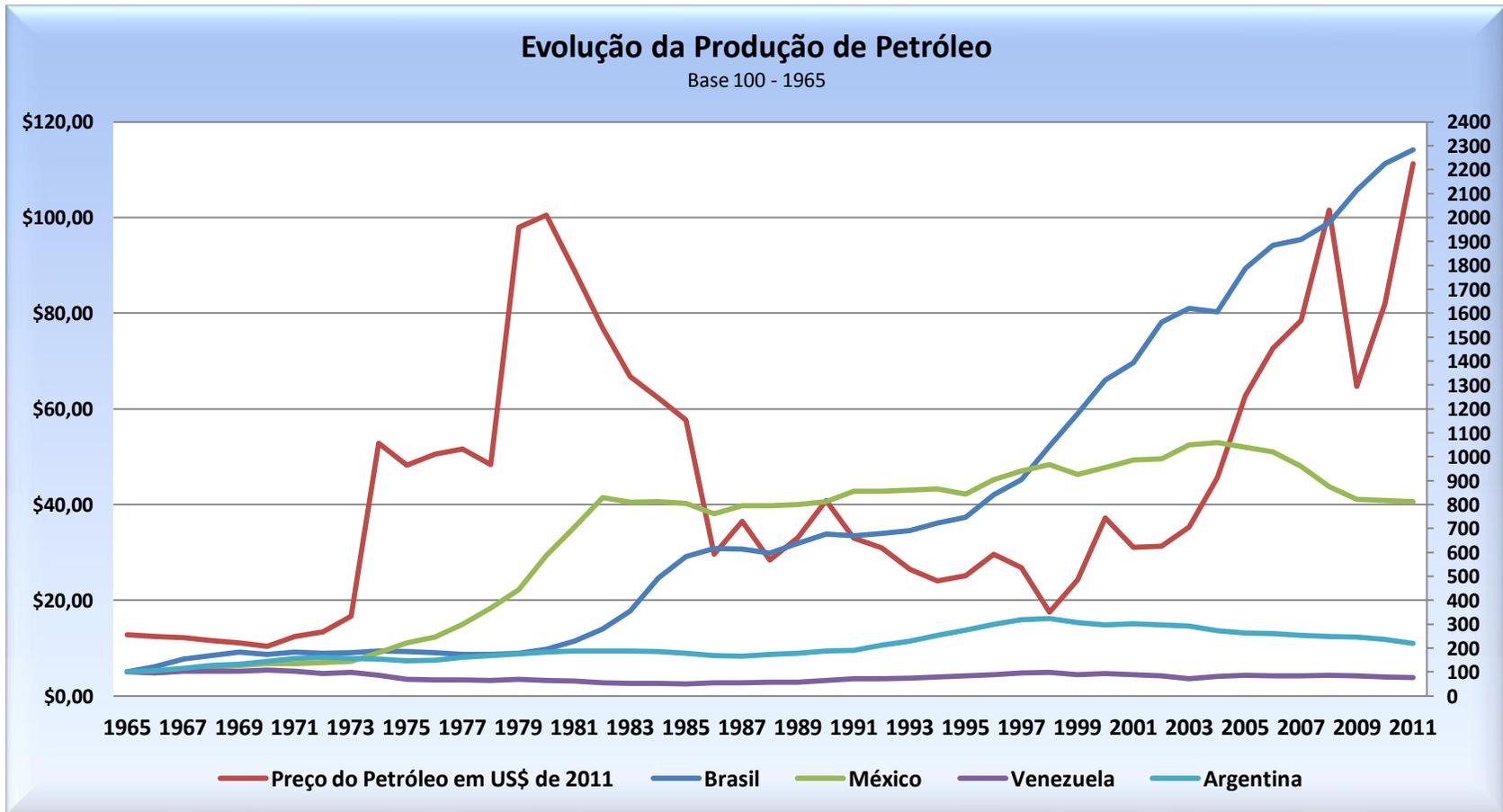


Figura 14: Evolução da Produção de Petróleo nos Países Latino-Americanos.

Fonte: Anuário da BP.

A partir da riqueza do petróleo, o país contratou intenso processo de endividamento externo, cujos encargos de juros e amortização aumentaram sensivelmente no início dos anos 80, reflexo da alta de juros promovida pelo FED. Assim, a combinação de elevado endividamento, juros elevados e preços do petróleo em queda detonou a crise financeira no país, levando à moratória externa em 1982, seguindo-se um longo período de crise.

Como é típico nos *petro-states* em que vigora o monopólio estatal, não havia efetiva separação entre as contas do Tesouro Nacional e as contas da estatal mexicana do petróleo. Em consequência, a crise financeira levou também ao estrangulamento financeiro da Pemex, resultando na insuficiência de investimentos para reposição das reservas de petróleo⁵⁵.

Este breve resumo das principais alterações na indústria do petróleo latino-americana permite algumas conclusões preliminares, conforme ilustrado na tabela 6. Primeiro, o fato de que não houve um padrão homogêneo de resposta à crise dos anos 90 no caso da indústria do petróleo latino-americana. O único país a manter inalterado o regime de exploração foi o México, que permaneceu sob o monopólio estatal exclusivo.

Segundo, a evidente singularidade da opção estratégica adotada no Brasil, que será analisada no próximo capítulo em detalhe. Ao introduzir um regime de concessões que permitiu atrair o capital privado para operar sob regulação, simultaneamente à manutenção de uma forte estatal petrolífera, o Brasil encontrou um caminho próprio bastante diferenciado quando comparado com as opções dos demais países, que oscilaram entre a manutenção do monopólio estatal e a privatização e desregulação total.

⁵⁵Parra (2010) usa a expressão “matar de fome” para qualificar a política de governo com a PEMEX: “When the bottom dropped out, the servicing requirements and its other obligations, it starved Pemex, the national oil company, of investment funds”.

Tabela 6: Modelos E&P de Petróleo na América Latina.

Quadro Comparativo		
	Até anos 80	Anos 90
BRASIL	monopólio estatal	concessões + estatal líder + regulação
VENEZUELA	monopólio estatal	monopólio estatal + associações
ARGENTINA	estatal + privadas	privatização + desregulação
MÉXICO	monopólio estatal	monopólio estatal

Fonte: Elaboração própria.

A diversidade de opções estratégicas adotadas indica a prevalência da esfera política sobre a esfera econômica no caso da indústria do petróleo latino-americana. Sob este aspecto, aproxima-se do conceito adotado por Chang e outros autores da escola EPI, que destacam a primazia do Estado na constituição do mercado.

Mas, se é verdade que o desenho ou contorno mais geral das reformas refletiu as visões ou os modelos econômicos mais gerais, também é forçoso reconhecer que a extensão das mudanças e os resultados obtidos guardaram vinculação com a trajetória anterior de cada país, configurando elementos de *path dependence*. Este foi o caso do Brasil, como será visto adiante.

5.4. O CONTEXTO ECONÔMICO E INSTITUCIONAL NACIONAL:

Entre os anos 50 e os anos 70, em que prevaleceu um contexto de crescimento da economia brasileira, houve uma convergência entre os interesses de natureza corporativa das empresas estatais e o papel desempenhado por estas empresas na política de desenvolvimento. Em outras palavras, as estatais tiveram um papel decisivo na estratégia de desenvolvimento, responsáveis por investimentos em setores de insumos básicos e infraestrutura de transportes, comunicações e energia. Para cumprir tal objetivo, as empresas contaram com inúmeros instrumentos de financiamento, tanto para geração de recursos próprios a partir de preços e tarifas adequados, como também no acesso a linhas de financiamento de longo prazo e recursos fiscais.

Tal quadro mudou radicalmente a partir do início da década de 80, a chamada “década perdida” para a maioria dos países em desenvolvimento⁵⁶. A conjuntura mundial mudou radicalmente a partir do final dos anos 70 e início dos anos 80. Pressões inflacionárias decorrentes dos dois choques do petróleo; perda de dinamismo econômico e recessão nas principais economias, combinados com súbito e vertiginoso aumento das taxas de juros para conter a inflação nos EUA foram fatores que levaram ao agravamento e posterior colapso das condições de financiamento privado do balanço de pagamentos dos países em desenvolvimento. O Brasil recorreu ao socorro financeiro do FMI, assinando diversas “cartas de intenções” que não foram cumpridas. Assim, o modelo de crescimento com endividamento da década de 70 foi colocado em xeque.

Neste contexto, houve ruptura no padrão de tratamento do governo com as empresas estatais. Ainda que sob forte comprometimento da saúde econômico-financeira das empresas estatais, estas foram utilizadas como instrumento de combate no curto prazo dos efeitos da crise internacional sobre a inflação doméstica e também como mecanismos de captação de recursos em moeda estrangeira, em virtude da retração da captação privada.

Conforme observado em Werneck (1987), a política macroeconômica levou à deterioração dos preços praticados pelas empresas estatais, utilizados como mecanismo de contenção do processo inflacionário:

“Verificou-se que, em resultado da política sistemática de controle de preços públicos como instrumento de combate à inflação, houve uma deterioração flagrante dos níveis reais destes preços ao longo do período. Usando-se como deflator o IGP-DI, observa-se entre janeiro de 1979 e dezembro de 1984 uma redução de 50% nos preços reais de produtos siderúrgicos, de 40% na tarifa média de energia elétrica, e de 60% nas tarifas telefônicas”.

Ainda que no caso do petróleo tenha havido um crescimento real de preços no período, ainda sim os dados demonstram que não houve o repasse integral da variação dos preços internacionais para o preço dos derivados no mercado doméstico, conforme ainda Werneck (1987):

“O índice de preços por atacado de petróleo e derivados, deflacionado pelo IGP-DI, revela um crescimento real de cerca de 60% entre janeiro de 1979 e dezembro de 1984. Mas a maior parte deste aumento efetivou-se durante o ano de 1979, em

⁵⁶Conforme registram Yergin & Stanislaw (2002), “for parts of the developing world, the 1980s became known as the ‘lost decade’ – a period fo either very modest or negative economic growth”.

decorrência da elevação de aproximadamente 250% no preço em dólar do barril de petróleo importado, ocorrido naquele ano”.

O controle de preços num patamar irrealista combinado com a manutenção das empresas estatais como tomadoras de crédito externo em ambiente de forte aumento dos juros internacionais levou ao que Werneck (1987) denominou como a “desarticulação do papel do Estado como grande gerador de recursos para o financiamento da acumulação de capital na economia”.

A consequência desta mudança no uso das empresas estatais como instrumento de política econômica foi a ruptura entre os interesses do acionista controlador, voltados para o curto prazo, e os interesses corporativos das empresas, associados à capacidade de sustentação e crescimento a longo prazo.

Esta ruptura foi fartamente documentada por Alveal (1994), que caracterizou como “canibalismo” a política macroeconômica em relação ao chamado setor produtivo estatal, levando ao agravamento de ineficiências e distorções alocativas na economia:

“Quer seja como mecanismo anti-inflacionário, onde há dissolução difusa dos benefícios, no agregado dos consumidores de produtos/serviços públicos, quer seja como prerrogativa de beneficiários estritos e identificáveis, a consequência infeliz da política contencionista dos preços públicos é, hoje, uma estrutura de preços esgarçada e a deterioração notável da capacidade de financiamento das empresas do SPE”.

Neste contexto de drástica deterioração das contas das empresas estatais, os efeitos sobre a Petrobras foram mitigados, segundo ainda Alveal (1994), pela combinação de quatro fatores que protegeram a saúde econômico-financeira da empresa: a) a existência de subsídios cruzados nos preços dos derivados, de modo que o *overpricing* praticado nos preços da gasolina compensava parcialmente o *underpricing* em outros derivados; b) a crescente participação da produção doméstica na composição da oferta, ainda que a estrutura de preços refletisse maior intensidade do petróleo importado a preços maiores do que os custos internos de exploração; c) a atuação em forma de conglomerado, facilitando a proteção das margens de lucro; d) o fato de que a busca da autossuficiência em petróleo continuou como um objetivo nacional, mesmo diante das agudas dificuldades macroeconômicas. Desnecessário afirmar que estes fatores, apesar de objetivamente terem protegido parcialmente a geração de recursos para o crescimento da Petrobras no período, de outro lado consolidavam um estrutura de

preços relativos desbalanceada, com seus efeitos deletérios sobre a competitividade e o potencial de crescimento da economia.

Tal dilema ou *trade-off* manteve-se ao longo dos anos 80 e primeira metade dos anos 90, em que sucessivos planos de estabilização revelaram-se incapazes de lidar com a inflação crônica. Naquele contexto, os preços dos bens e serviços produzidos pelas estatais foram utilizados de forma intensa e sistemática como mecanismo artificial de controle de curto prazo dos índices inflacionários⁵⁷.

O fato é que, apesar da situação diferenciada da Petrobras quando comparada às demais empresas do setor produtivo estatal, a conjuntura macroeconômica colocava sob forte tensão e *trade-off* as duas relações contratuais fundamentais da Petrobras com a União:

- O exercício constitucional do monopólio da exploração e a conseqüente busca da autossuficiência do petróleo;
- Empresa responsável pelo suprimento dos derivados de petróleo no mercado nacional, cujos preços constituem um dos mais críticos na determinação dos índices de inflação.

A superação desta contradição inerente ao setor produtivo estatal ocorreu na década de 90, especialmente e com maior intensidade a partir da implantação do Plano Real, a que, acompanhado de um conjunto de mudanças estruturais, foi efetivamente bem sucedido na tarefa de suplantando o crônico processo inflacionário do país.

Sob este aspecto, o processo de mudança institucional ocorreu do geral para o particular. Isto é, resultou de um movimento mais geral e amplo de mudança de modelo econômico, que demandou mudanças de igual natureza no setor de petróleo. Deste modo, admite-se que estas mudanças de caráter institucional enquadram-se no enfoque da EPI, em que o protagonismo da mudança é derivado do plano da Política e da capacidade do Estado em constituir o mercado, a partir de determinada visão da sociedade e da economia.

Num primeiro plano, tal processo de mudança pressupõe uma descontinuidade ou ruptura na trajetória institucional, a partir de um novo ordenamento de ordem constitucional e legal. Num segundo plano e ao longo do processo de implementação das reformas, ficam evidentes os limites e as possibilidades de alcance das mudanças pretendidas, a partir das condições objetivas do ponto de vista econômico, expondo o fato de que mesmo uma

⁵⁷ Ao invés de controle da inflação seria mais adequado denominar “repressão ou contenção” dos índices inflacionários, pois se tratava de uma estratégia não sustentável de efetivo combate às causas da inflação e seus mecanismos de realimentação.

trajetória marcada pela descontinuidade carrega elementos do período anterior, evidenciando o fenômeno de *path dependence*.

A inevitabilidade da redefinição do modelo econômico, exigida após mais de uma década de baixo crescimento e numerosas e fracassadas tentativas de estabilização monetária, foi de modo preciso antecipada por Alveal (1994), que identificou igualmente que do “embate entre os interesses estruturais da sociedade brasileira” adviria o novo contorno do setor produtivo estatal:

“Mantida a posição institucional desse âmbito de competência para além de 1994, as atuais lideranças da Petrobras se deparam, entretanto, com o cenário da indeterminação acerca dos rumos de modelo ou padrão de gestão de capitalismo brasileiro que pautará as novas relações entre os três atores-chave da tríplice aliança. A decisão definitiva desses rumos se situa além das capacidades do Leviatã produtivo. É a negociação resultante do embate entre os interesses estruturais da sociedade brasileira que definirá tanto os rumos do leviatã produtivo Petrobras como os dos restantes atores do SPE brasileiro”.

Como se sabe, este novo contorno do setor produtivo estatal adquiriu formas variadas, dependendo do setor ou atividade econômica. Na siderurgia e minério de ferro, prevaleceu a privatização através da venda de ativos. Em setores como energia, comunicações e petróleo, foram reformados ou introduzidos marcos legais específicos e criadas agências reguladoras. Nas comunicações, houve plena privatização, precedida da reestruturação do setor. Na energia elétrica, a privatização limitou-se fundamentalmente na área de distribuição, permanecendo estatal a geração e grande parte da transmissão. No caso do petróleo, os contornos da reforma no Brasil adquiriram um formato bastante singular, como veremos.

5.5. AS MUDANÇAS NO MARCO INSTITUCIONAL DO PETRÓLEO:

A mudança do marco institucional do petróleo ocorreu no contexto da implantação do Plano Real, que envolvia duas dimensões: A primeira, de implementação imediata, relativa à introdução da nova moeda e das outras medidas de estabilização monetária propriamente dita. A segunda, de natureza estrutural, relativa à implementação de medidas que levassem a mudanças de médio e longo prazos do modelo econômico, com profundas repercussões no papel do Estado, conforme ressaltam Reis e Urani (2004):

“O Plano Real foi um divisor de águas, não só por marcar uma ruptura com o processo inflacionário, mas também por solidificar a transição para um novo modelo econômico, caracterizado pela emancipação do setor privado, pela abertura comercial e financeira e por um novo papel do Estado, deixando para trás o modelo de economia fechada, com forte intervenção estatal, financiada por mecanismo inflacionário e com maciças transferências de fundos públicos para o setor privado, na forma de incentivos fiscais e crédito subsidiado”.

É comum a visão de que a mudança do modelo econômico brasileiro representava apenas um reflexo da “onda liberal” que predominou na economia internacional nos anos 80 e 90. Mas a demanda por estabilização monetária era recorrente ao longo dos governos que sucederam o regime militar, com a edição de sucessivos planos desde 1986⁵⁸. A marca predominante destes planos era a forte intervenção direta do Estado, através de mecanismos como controle e fixação de preços e ainda o “congelamento” de depósitos e ativos financeiros.

Na prática, o Plano Real equivaleu a uma espécie de “refundação” do mercado no Brasil, na medida em que instituiu as condições para o funcionamento da função básica da moeda, de servir como unidade de referência de preços em regime amplo de flutuação e liberdade de preços, característico das economias de mercado.

A mudança do modelo econômico era indispensável para o sucesso do plano de estabilização monetária, que para ser sustentável deveria atender a um requisito que os planos anteriores não atingiram: promover a estabilização monetária sem o recurso ao controle direto de preços. Ou seja, a estabilização requeria, de um lado, um amplo processo de liberação dos preços, de modo a eliminar as distorções acumuladas; de outro lado, requeria igualmente maior grau de integração da economia à economia internacional e maior participação do setor privado no investimento, de modo a aumentar a competitividade, e criar novas bases para o crescimento.

Estas diretrizes gerais para a economia brasileira foram seguidas e constituíram pré-requisitos no desenho da reforma institucional da indústria do petróleo.

A complexidade e múltiplo impacto do setor petrolífero na economia exigiu uma agenda ampla de medidas, a serem executadas por etapas e sequenciadas.

As medidas podem ser agrupadas em dois conjuntos. O primeiro relativo ao núcleo central, tanto no plano constitucional quanto no plano infraconstitucional, visando eliminar as

⁵⁸Os denominados Planos Cruzado, Cruzado II, Bresser, Verão, etc.....

barreiras jurídicas à participação do setor privado e a estruturar a regulação do setor. O segundo conjunto relativo à criação das condições econômicas objetivas para a liberação dos preços e a existência de concorrência no setor.

No segmento do petróleo, a primeira mudança veio com a promulgação da Emenda Constitucional nº 9, que retirou da Petrobras o exercício do monopólio da União sobre o petróleo em toda a sua cadeia produtiva. A EC nº 9 preservou integralmente o princípio constitucional vigente no Brasil, que estabelece a propriedade da União sobre as jazidas de petróleo e gás natural. Ao retirar o monopólio da Petrobras, a EC transferiu os direitos sobre os ativos a explorar para a esfera essencialmente pública, o Tesouro Nacional, o que foi decisivo para a ampliação da apropriação pública relativa à exploração do petróleo, como será detalhado adiante.

Os termos da Emenda Constitucional remeteram expressamente à lei complementar a definição da forma de contratação da exploração do petróleo de propriedade da União e também ao detalhamento do marco regulatório, prevendo a criação de uma agência específica para tal finalidade, o que veio a ser regulamentado através da Lei 9.478/97, denominada Lei do Petróleo.

Ao contrário dos setores de mineração e siderurgia, a busca de maior competitividade e maiores investimentos em E&P de petróleo não poderia ser obtida apenas com a privatização, uma vez que a mera privatização equivaleria a manter o monopólio, apenas transferindo o controle acionário da Petrobras ao setor privado. Assim, prevaleceu a opção de manutenção do controle estatal sobre a Petrobras combinada com a criação das condições para a participação do setor privado nos distintos segmentos do petróleo, inclusive em consórcio com esta, o que veio a ocorrer a partir da Lei 9478/97, a Lei do Petróleo.

No que se refere à abrangência e consequente eficácia para a criação das condições para a participação do setor privado na indústria do petróleo, a Lei 9478/97 estipulou condições diferenciadas entre o segmento de E&P e os demais segmentos da indústria do petróleo, ainda que os princípios e diretrizes fossem os mesmos. Pela própria característica os demais segmentos passam por um processo autorizativo e não concedente.

No caso das atividades de E&P de petróleo, a Lei não apenas reafirmou o fim do monopólio da Petrobras, mas criou por completo a nova estrutura institucional de regulação e funcionamento do setor⁵⁹:

- Criou o regime de concessões;
- Criou a Agência Nacional do Petróleo e respectivas competências e instrumentos para implementar o regime de concessões;
- Definiu e especificou o conjunto das participações governamentais incidentes sobre as atividades de E&P, aumentando substancialmente a tributação sobre o setor.

Quanto aos demais segmentos, ainda que a lei expressamente tenha revogado os impedimentos legais à participação do setor privado e que tenha ainda remetido para a ANP a competência para o exercício da respectiva regulação, sua viabilização dependeria igualmente de outros normativos legais e ainda de questões essencialmente econômicas, transcendentais ao alcance da lei. Basicamente, estas questões econômicas eram derivadas de dois fatos: o complexo processo de liberalização dos preços dos derivados no mercado interno e as barreiras à entrada exercidas pela Petrobras devido ao seu efetivo domínio do mercado e a propriedade da infraestrutura de transporte e armazenagem.

Conforme Rodrigues (2004) e Pinto Jr. (2002), o processo de liberalização de preços iniciou-se ainda no início dos anos 90, abarcando medidas como a progressiva desqualificação regional dos preços, eliminação de subsídios e flexibilização dos requisitos de entrada na distribuição e revenda de derivados, que não estavam submetidos ao monopólio constitucional.

Do ponto de vista legal, a lei 9478/97 consolidou o fim do controle de preços sobre os derivados do petróleo, estabelecendo inclusive um prazo específico de transição e fim deste controle, que vigorou a partir de janeiro de 2002⁶⁰. Sem dúvida, assim como ocorreu em todos os outros segmentos da economia, a livre formação de preços a partir do mercado, incluindo a redução das barreiras ao intercâmbio comercial, constituiria um mecanismo preliminar e indispensável para a atração de investimentos privados⁶¹. Entretanto, outras medidas no âmbito regulatório e econômico seriam necessárias para criar as condições para a liberação

⁵⁹Ver Caselli (2012).

⁶⁰Inicialmente definido para 2001 e posteriormente adiado para janeiro de 2002.

⁶¹O processo de desregulamentação e progressiva liberalização da comercialização e dos preços dos derivados do petróleo iniciou-se no início da década de 90, conforme detalhado em Rodrigues e Campos Filho (2004).

dos preços e a atração dos capitais privados, de modo que estivessem garantidas, entre outras condições, as seguintes:

- Livre entrada no mercado de refino, importação e exportação de petróleo e derivados;
- Alinhamento dos preços dos derivados aos preços praticados internacionalmente;
- Equalização no tratamento tributário dos derivados produzidos internamente e os importados;
- Livre acesso à infraestrutura de transporte e armazenagem, de propriedade da Petrobras;

Apesar da eliminação das barreiras legais à importação de petróleo e derivados, não foi possível atingir o objetivo de introduzir de fato um grau mínimo de concorrência nestas atividades. Vários fatores explicam a ausência de efetividade das medidas, conforme ainda Rodrigues (2004) e Pinto Jr. (2002):

- Instabilidade mercado internacional;
- Dificuldade de acesso aos terminais, dutos e poli dutos da Petrobras para transporte e armazenagem;
- Desalinhamento preços praticados pela Petrobras, que na prática redundou na continuada intervenção governamental nos preços e inviabilizou importações e investimentos em capacidade de refino privado.

Diga-se, de passagem, que o segmento de derivados do petróleo representou o único setor da economia a permanecer com os preços diretamente determinados pelo governo após a implantação do Plano Real. Sua liberalização constituiria a última etapa de um regime de preços plenamente determinado pelas condições de mercado, observadas as exceções nos casos de serviços públicos sujeitos a regras tarifárias previstas em regulação própria ou contratos de concessão ou assemelhados.

Assim, duas mudanças fundamentais caracterizam o marco regulatório introduzido a partir da Lei 9478/97:

- A primeira relativa à modalidade ou regime de exploração do petróleo de propriedade da União;
- A segunda relativa ao objetivo de liberalização do mercado de derivados de forma mais ampla.

No caso do regime de exploração do petróleo, a mudança contratual resultou na substituição da “contratação” de única operadora estatal sob condições de monopólio pela contratação de operadoras sob regime de concessão através de licitação pública, inclusive a Petrobras. Ainda que a condição de monopólio fosse exercida pela Petrobras a partir de dispositivo constitucional, tal prática equivalia a um contrato implícito entre a União e sua empresa controlada. Sob tal contrato, a Petrobras constituía no único veículo ou instrumento para a obtenção das metas ou prioridades de governo em relação ao petróleo, como a autossuficiência e abastecimento do mercado interno. Como visto anteriormente, tal modelo obteve funcionalidade ao longo do período de crescimento da economia até a década de 70, mas apresentou crescente tensionamento e pontos de ruptura a partir dos anos 80, em consequência da utilização das empresas estatais como instrumento de atendimento de problemas de curto prazo na economia do país.

Como corolário da introdução do regime de concessões nas atividades de E&P e também do objetivo de liberalização e participação do setor privado nos demais segmentos, houve profundas mudanças no papel da Petrobras e nos mecanismos de controle da empresa pela União. Desprovida do exercício do monopólio estatal, cuja gestão foi transferida para a ANP, tornou-se necessário fortalecer a Petrobras para atuar em ambiente concorrencial, tanto no mercado interno quanto no mercado internacional.

A partir de dispositivos contidos na Lei 9478/97 e diversos outros normativos e regras, houve uma ampla “recontratualização” dos termos de relacionamento entre a União e a Petrobras. O sentido principal desta mudança foi de dotar a empresa de maior autonomia financeira e gerencial para competir com as demais empresas petrolíferas no mercado de E&P e também se preparar para mudanças mais profundas no mercado de derivados. Tal estratégia resultaria na progressiva redução da utilização da empresa para fins outros que não os do seu objeto social e corporativo, como o controle da inflação.

Ou seja, se é verdade que parcela da explicação do sucesso da empresa em se adaptar ao novo ambiente regulatório pode ser creditado às competências acumuladas ao longo do período do monopólio⁶², também fica evidente a importância da mudança do ambiente regulatório a que estava submetida à empresa na sua condição de estatal, e não apenas concessionária na área de petróleo.

⁶²De acordo com a visão de Felipe (2010) e Alveal (1994).

No plano teórico, já vimos que as expressões “instituições” e “mudança institucional” contemplam um amplo conjunto de situações, que variam entre um contrato específico até o ordenamento mais geral em termos de modelo econômico. Daí a necessidade de especificar e qualificar conforme o caso analisado, de modo a identificar de modo preciso qual a natureza das instituições objeto de mudança e seus impactos na ordem econômica. No caso do petróleo, as duas questões básicas que definem o modelo institucional: a propriedade do petróleo no subsolo e o regime de exploração ou marco regulatório de exploração e produção.

Quanto á propriedade, a EC nº 9 manteve o princípio anterior, de que a propriedade dos recursos minerais no subsolo é do Estado, independentemente da propriedade do solo, princípio predominante no contexto internacional.

A mudança fundamental foi no regime de exploração, substituindo o monopólio estatal da Petrobras pelo regime de concessões. Entretanto, na prática esta opção equivaleu a um regime híbrido, pois o novo marco regulatório produziria efeitos graduais, na medida da incorporação de novas áreas de exploração. O fato de que a Petrobras manteve integralmente as reservas e infraestrutura de produção criou, na prática, um regime de transição gradual para as mudanças, pois a Petrobras manteve de fato o poder de mercado mesmo com a implantação do novo regime de exploração.

Por si só, o regime de concessões introduziu mudanças econômicas através de vários mecanismos de atuação:

1. Licitação em bases competitivas de novas áreas de exploração, viabilizando a atração de investimentos e operadores privados.
2. Aumento da incidência sobre a renda petrolífera de participações governamentais.
3. Contratualização das políticas públicas setoriais.
4. Estruturação da regulação do Estado sobre as atividades de E&P.

Entretanto, aqui reside um ponto central para o entendimento das mudanças institucionais em sua totalidade. Se a extensão das mudanças institucionais se limitasse à implantação do regime de concessões através da lei 9.478/97, provavelmente o alcance dos resultados econômicos seria outro.

Um princípio observado na introdução do novo regime foi o respeito aos interesses e direitos de propriedade sobre ativos acumulados pela Petrobras durante o período do monopólio. Foi o caso da chamada “rodada zero”, que constituiu na assinatura de 397

contratos de concessão entre a ANP e a Petrobras em 1998. Conforme Zylbersztajn (2012), estes contratos de concessão incluíam “as áreas com atividades exploratórias nas quais a empresa já havia feito investimentos ou estavam em processo de desenvolvimento ou produção⁶³”.

Portanto, a introdução do mecanismo de competição através de leilões aplicou-se tão somente às novas áreas colocadas em oferta para exploração. Deste modo, a competição foi introduzida “na margem”, na medida da incorporação de novas áreas de exploração e produção de petróleo. Portanto, é razoável supor que o desempenho do setor continuou majoritariamente dependente do desempenho da Petrobras.

Neste contexto, tão importante quanto o regime de concessões foram as mudanças introduzidas na gestão da Petrobras, que resultaram na mudança do foco dos objetivos estabelecidos para a empresa e dos mecanismos de controle do Estado sobre a empresa, tal qual como analisado em Victor et alli (2012).

Do ponto de vista dos objetivos a principal mudança que houve foi a redução dos chamados objetivos “não petrolíferos”, em outros termos, da utilização da empresa como instrumento de política econômica. No período do monopólio, ainda que a Petrobras constituísse o único veículo de obtenção da meta de autossuficiência, o modelo econômico de caráter intervencionista levava ao estabelecimento de outros encargos para a empresa, conflitantes com o primeiro. Entre os de maior repercussão para a capacidade financeira da empresa, certamente a política de preços e as limitações quanto aos mecanismos de financiamento no mercado de capitais.

Com o fim do monopólio, o objetivo da autossuficiência poderia ser obtido também através do investimento de operadoras privadas, liberando a Petrobras para investimentos em outras finalidades corporativas, como, por exemplo, a internacionalização da empresa. Por outro lado, a introdução gradual da concorrência teve como contrapartida a reestruturação da empresa no sentido de buscar indicadores econômico-financeiros compatíveis com os praticados internacionalmente, inclusive através de ampliação da base de acionistas. Neste contexto, a Petrobras ficou exposta a menor grau de imposição de obrigações não petrolíferas na sua estratégia.

Como desdobramento deste reposicionamento quanto aos objetivos da empresa, houve profunda mudança nos mecanismos de relacionamento entre o governo e a Petrobras. A

⁶³As áreas incluíam 231 blocos em produção, 115 em exploração e 51 em desenvolvimento.

reforma propiciou maior autonomia gerencial a Petrobras, ao eliminar diversas regras restritivas, conforme as listadas na tabela 7. Esta tabela apresenta compara o enquadramento legal/normativo das diferentes dimensões de gestão da empresa sob o regime do monopólio e após o fim do monopólio.

Algumas alterações foram introduzidas diretamente através da Lei 9478/97, tratando de dois temas extremamente relevantes para a mudança no padrão de gestão da Petrobras. A primeira foi a previsão de um estatuto próprio diferenciado e flexível para compra de bens e serviços, isentando a empresa de atender ao regime legal de compras da administração pública, baseado ainda hoje essencialmente nas regras da Lei 8666/93. Tal mudança permitiu à empresa rever a política de suprimentos e relação com fornecedores, aproximando-se das práticas vigentes no setor privado.

Outra mudança importante foi a autorização para que a Petrobras viesse a firmar associações e *joint-ventures* com empresas privadas no exterior e no Brasil, sem depender de autorização prévia do Congresso Nacional. Isto permitiu a Petrobras viabilizar um sem número de associações com o setor privado em diversos segmentos, e não apenas no E&P.

As mudanças introduzidas através da Lei 9478/97 sinalizaram a direção das mudanças pretendidas para a Petrobras, o que veio a ser complementado e ampliado através de inúmeros outros normativos nos anos seguintes.

Na esfera da gestão financeira, duas resoluções do Conselho Monetário Nacional garantiram tratamento diferenciado para a Petrobras em relação às outras empresas estatais: a autorização para aplicar recursos no mercado financeiro, antes obrigatoriamente depositados no chamado “extra-mercado”⁶⁴, e a flexibilidade para contratar operações de captação de recursos em moeda estrangeira sem obedecer à autorização prévia ou limites pelo Tesouro Nacional.

Ao lado das normas relativas à política de suprimentos, talvez a mudança de regras mais importante foi a progressiva flexibilização da política de investimentos da Petrobras, no sentido de excluir a empresa dos controles associados ao cumprimento de metas fiscais e mecanismos de contingenciamento do crédito público.

A primeira mudança formal veio em 2002, excluindo os investimentos realizados pela Petrobras do conjunto de gastos apurados para a avaliação do resultado fiscal primário. Tal

⁶⁴O chamado extra-mercado refere-se á aplicação compulsória das disponibilidades financeiras de empresas estatais em conta do Banco Central, o que limita a gestão de tesouraria das referidas entidades.

medida foi implementada no âmbito do programa fiscal associado a empréstimo do FMI, que reconheceu o conjunto de mudanças na gestão da empresa, conforme texto de memorando⁶⁵:

“In the case of Brazil, the decision was made under the 2002–05 Stand-By Arrangement to include an adjustor to the primary surplus performance criterion to allow higher-than-programmed investment spending by Petrobras, because it was deemed to be a commercially run public enterprise. In making such an assessment, Petrobras met the following criteria: it earned an average rate of return and had a debt/equity ratio (adjusted for country risk) comparable to those of its international competitors; it had a diversified ownership structure, with the government's share amounting to one-third of the company; it met international accounting standards, was subject to external audits, and had its shares listed on a major international exchange; it was not subsidized; and it was subject to the same regulatory and tax environment as private sector firms”.

Entre os critérios apontados para diferenciar, do ponto de vista da apuração do resultado fiscal, o tratamento da Petrobras no conjunto das estatais, alguns estão relacionados diretamente a mudanças introduzidas após o fim do monopólio: a sujeição ao mesmo marco regulatório vigente para o setor privado nas atividades de E&P, o aumento da participação do setor privado no capital, a negociação das ações nos principais mercados internacionais e as regras de governança associadas a esta maior inserção da empresa no mercado de capitais. Ainda que os indicadores de lucratividade e endividamento não possam ser relacionados exclusivamente às mudanças institucionais, é forte a correlação entre os fenômenos, conforme será detalhado no próximo capítulo.

As mudanças no tratamento da Petrobras evoluíram no sentido da completa exclusão da empresa tanto das regras de contingenciamento de crédito ao setor público a partir de 2009 quanto da apuração do resultado fiscal no atendimento à legislação em vigor, conforme apresentou Afonso (2010)⁶⁶.

Ainda que a Petrobras contasse com a participação de acionistas minoritários no período anterior, as mudanças empreendidas após o fim do monopólio produziram importantes impactos na governança da empresa. Houve considerável aumento da participação do setor privado no total do capital da empresa, reduzindo-se a participação da União ao mínimo exigido em lei para a manutenção do controle público sobre a empresa. O processo de ampliação da base de acionistas envolveu também a emissão de ações ordinárias,

⁶⁵Conforme citado em Afonso (2010), que analisa em profundidade a política fiscal brasileira e os respectivos critérios de avaliação.

⁶⁶A exclusão do contingenciamento ocorreu através da Resolução CMN 3647/2008 e a exclusão da apuração do resultado fiscal a partir de 2009, a partir de decisão do Ministério da Fazenda, retroagindo os efeitos na série histórica do Bacen a partir de 2001.

uma oferta pública para pequenos investidores e cotistas do FGTS e também a negociação de ADR nos mercados internacionais⁶⁷.

Estas alterações na estrutura de capital implicaram em considerável mudança nos padrões de auditoria, transparência e relacionamento com investidores, a partir do que a empresa ampliou o acesso ao mercado de capitais para levantar recursos para seus programas de investimentos⁶⁸.

Mesmo considerando que a meta de liberalização e alinhamento internacional dos preços dos derivados no mercado interno não tenha sido plenamente implementada, algumas das pré-condições foram atendidas, além da supressão dos impeditivos legais à participação de empresas privadas. Uma delas foi o fim do controle formal de preços pelo governo federal e da sistemática de equalização de recursos entre o Tesouro Nacional e a Petrobras, denominada “conta petróleo”. Fundamentalmente, a conta-petróleo apurava o saldo entre o Tesouro Nacional e a Petrobras de acordo com a diferença entre o chamado “preço de realização” do petróleo e os preços de derivados praticados no mercado interno. Na hipótese de preços internos menores, apurava-se crédito em favor da Petrobras e o inverso crédito a favor do Tesouro Nacional. Na prática, além da ausência de transparência quanto ao mecanismo de formação de preços, o instrumento implicava num mecanismo de transferência direta de recursos sem o trânsito pelo Orçamento da União.

A partir do fim da “conta-petróleo” foi instituída a CIDE⁶⁹, incidente sobre os derivados de petróleo e outros combustíveis. Quando criada, foi idealizada como um mecanismo de acomodação de choques externos do preço do petróleo, sendo manejada de modo a mitigar os efeitos internos de variações acentuadas no mercado internacional.

Avaliadas em seu conjunto estas medidas legais e normativas mudaram substancialmente a relação entre o Estado e a Petrobras. Isto é, alteraram fortemente os mecanismos de controle e a definição de objetivos e estratégias a serem atingidos pela empresa. Em razão deste conjunto de regras, a Petrobras passou a contar com um tratamento absolutamente diferenciado no âmbito legal e administrativo das empresas estatais brasileiras, criando um ambiente propício ao processo de reestruturação e de resposta aos incentivos de concorrência no segmento de E&P.

⁶⁷A negociação das ações nos mercados internacionais exigiu inclusive a mudança no Estatuto da empresa, autorizando a participação de estrangeiros no capital.

⁶⁸Ver Siqueira (2012).

⁶⁹A CIDE significa a “Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível”, criada através da Lei 10.336/2001.

Tabela 7: PETROBRAS: Condicionantes Institucionais da Estratégia e da Gestão.

	Quadro Comparativo		
	MONOPÓLIO	FIM DO MONOPÓLIO	INSTRUMENTO
Regras Licitação/Compras	Padrão (Lei 8666/93)	Diferenciada	Lei 9478/97 e Decreto 2745/98
Aplicação Disp. Financeiras	Padrão/extra mercado	Diferenciada/mercado	Voto CMN 63/2000
Captação Rec. Externos	Padrão/restritiva	Diferenciada/flexível	Res. CMN 2790/2000
Captação de Recursos Domésticos	Padrão/restritiva	Diferenciada/exclusão	Res. 3647/2008
Política Rec. Humanos	Restritiva	Flexível	Decisões DEST
Fixação Investimentos	Padrão estatais	Diferenciada/crescente autonomia	Exclusão metas fiscais
Relação Tesouro Nacional	“conta-petróleo”	C.I.D.E. (transparente)	Lei 9478/97 E.C.
Associação outras Empresas	Restritiva/controlada	Flexível/autônoma	Lei 9478/97
Investimento no Exterior	Restritiva/controlada	Flexível/autônoma	Lei 9478/97
Governança Mercado Capitais Base Acionistas	Padrão Doméstica, preferenciais	Diferenciada Ampliada, mercado doméstico e internacional, Ordinárias	“Novo Mercado” Estatuto, Oferta ações

Fonte: Elaboração própria, a partir dos instrumentos legais indicados.

5.6. UMA RELEITURA DAS MUDANÇAS INSTITUCIONAIS:

Dois aspectos chamam a atenção no processo de mudança institucional do petróleo no Brasil: a singularidade do modelo resultante e a extensão das mudanças.

Tradicionalmente, a literatura especializada trata da mudança institucional centrando o foco no novo regime de exploração do petróleo instituído a partir da Lei 9478/97, o regime de concessões. Assim, o centro do debate costuma ser a comparação entre os dois modelos. De fato, do ponto de vista da incorporação de novas áreas para fins exploratórios, houve uma clara ruptura institucional, com o fim do monopólio e a introdução do regime de concessões em bases competitivas, através das rodadas de licitações.

Entretanto, a releitura que este trabalho se propõe a fazer conduz a uma visão mais abrangente da mudança institucional e seus impactos econômicos. Esta releitura assenta-se em dois pontos de argumentação. O primeiro é que se o regime competitivo resultante dos leilões previstos na Lei do Petróleo somente vigorou para a incorporação de novas áreas exploratórias, este fator isoladamente não pode explicar a trajetória de aumento da produção e de reservas que se seguiu nos anos posteriores, pois seus efeitos demandariam maior prazo de maturação⁷⁰. O segundo é que o regime de concessões não esgota o elenco de mudanças institucionais relevantes para explicar o desempenho da Petrobras após o fim do monopólio. E a chave que explica o desempenho do setor é a trajetória da Petrobras, que continuou determinante dos volumes de produção e reservas.

O paralelo para o argumento encontra-se na visão de North acerca dos mecanismos de *path dependence*. A essência do argumento de North é que mesmo mudanças radicais e potencialmente geradoras de descontinuidades acabam por incorporar uma boa dose de elementos da trajetória anterior. No exemplo de North, ele argumenta que mudanças formais descontínuas podem colidir com as regras informais já consolidadas, e a resultante surgirá do processo interativo entre as organizações mais relevantes, portadoras da herança institucional, e as novas regras.

Entretanto, como a Petrobras não é simplesmente mais uma “organização” ou agente do mercado, mas “a organização” que durante décadas abarcou as diferentes dimensões da atividade de exploração do petróleo sob monopólio, a trajetória anterior não incorporava

⁷⁰Além dos efeitos indiretos sobre renda, PIB, emprego e outros indicadores.

apenas regras informais, mas sim um conjunto de outras regras também de natureza formal que condicionavam a atuação da empresa.

Para que a organização relevante no caso do petróleo brasileiro, a Petrobras, pudesse responder favoravelmente ao novo ambiente regulatório, tratava-se, portanto, de mudar as regras que condicionavam a atuação da empresa.

Para buscar um entendimento do que seja a extensão e alcance das mudanças institucionais, propõe-se uma análise que incorpore diferentes dimensões e instrumentos derivados da ação estatal no setor petróleo e suas organizações.

Seguindo esta visão, a tabela 8 apresentada a seguir estabelece um comparativo entre o quadro institucional vigente antes e após as reformas iniciadas em 1995.

A primeira mudança institucional, que precedeu as demais, foi quanto a forma de organização do mercado de E&P de petróleo, o chamado modelo de exploração. Até as reformas dos anos 90, vigorou o monopólio estatal exercido pela Petrobras. Em lugar do monopólio estatal, resultou uma estrutura de mercado que denominamos “concorrência regulada”, na ausência de uma denominação disponível na literatura econômica. O termo é derivado da concepção mais geral de regulação, nos termos definidos por Pinto Jr. & Fiani (2002), que a definem como “qualquer ação do governo no sentido de limitar a liberdade de escolha dos agentes econômicos”. No caso em análise, as condições de concorrência estão definidas no processo de licitação de áreas de exploração de petróleo, atendendo à legislação e as diretrizes implementadas pela ANP.

Como vimos, a natureza do monopólio estatal de petróleo enquadra-se naquilo que Williamson denomina “economia institucional”, uma vez que sua origem é de não econômica, resultado de uma decisão na esfera do Estado. O monopólio de uma empresa estatal de petróleo não se enquadra, portanto, no conceito de “monopólio natural”, situação em que o mercado suporta apenas uma única empresa por razões estritamente econômicas⁷¹.

O exercício do monopólio da Petrobras embutia ao menos três outras dimensões institucionais no âmbito da atividade governamental relacionada ao setor petróleo, de modo a atender às seguintes questões: como regular? Como obter objetivos e metas de políticas públicas setoriais? Como controlar e gerir a empresa estatal de petróleo?

⁷¹Conforme definição em Melo (2002).

Começando pelas diferenças entre a regulação sob o monopólio e após o fim do monopólio. Se a regulação econômica é entendida como um mecanismo de intervenção estatal voltado à correção das falhas ou imperfeições no funcionamento dos mercados, que tipo de regulação ocorria na vigência do monopólio estatal do petróleo? Isto porque a opção pela constituição de empresa estatal operadora e monopolista na prática e conceitualmente supre não apenas as “falhas ou imperfeições” do mercado, mas o mercado propriamente dito. Em outras palavras, o monopólio estatal na prática representa a não existência do mercado”.

Tabela 8 : Mudanças na Estrutura Institucional.

Quadro Resumo: Antes e Pós Monopólio da Petrobras		
Organização de Mercado/Produção	Monopólio Estatal	Concorrência regulada com Participação Estatal
Regulação	Governamental direta	Legal/Agência reguladora
Políticas Públicas Setoriais	Empresa estatal	Contratos concessão Empresa estatal
Gestão/Controle Emp. Estatal	Padrão	Diferenciada
Participações Governamentais	Reduzida/passiva	Contributiva/ativa

Fonte: Elaboração própria.

Isto não quer dizer que a empresa estatal monopolista está imune à imposição de regras por parte do governo sobre suas atividades, mas sim que não há um arcabouço específico de regulação, instituído a partir de marco legal e implementado por agência dedicada a esta finalidade.

Ao analisar as mudanças regulatórias ocorridas nos anos 90, Caselli (2012) denominou de “vinculação direta” o tipo de regulação a que a Petrobras estava submetida em relação ao governo durante o regime de monopólio, através do Ministério das Minas e Energia. Portanto, denominamos de “regulação direta” o modelo de gestão do setor sob o monopólio, para fins de diferenciação do modelo de regulação a partir de um marco legal pré-definido, e que se equivale ao conceito amplamente aceito na literatura econômica, que vê a regulação como a intervenção do governo no mercado como definidora de regras para sua operação.

O terceiro bloco de mudança institucional está relacionado aos objetivos e metas de política pública para o setor. Tais objetivos e metas podem estar relacionadas a temas setoriais, como aumento da produção e autossuficiência, mas também a outras dimensões do desenvolvimento, em decorrência da cadeia produtiva do petróleo, como o desenvolvimento tecnológico e a rede de fornecedores nacionais de bens e serviços.

No regime de monopólio, por definição a Petrobras concentrava e constituía o único instrumento de política setorial. Sob o regime de concessões há novos instrumentos relativos às políticas setoriais. Em primeiro lugar, o próprio contrato de concessão tornou-se um instrumento de política pública, ao estabelecer obrigações acessórias para as empresas operadoras. Entre estas obrigações destaca-se a “cláusula de conteúdo mínimo nacional”, destinada a fomentar o desenvolvimento da cadeia produtiva de fornecedores nacionais. Outros instrumentos eram derivados diretamente da Lei 9478/97, como a obrigação de aplicação de 1% do faturamento bruto no desenvolvimento tecnológico.

Tais instrumentos, previstos na Lei 9478 e nos contratos de concessão, não limitaram a atuação da Petrobras no atingimento de objetivos específicos governamentais, mas ampliaram o escopo também para o setor privado, regido pelas mesmas condições ou obrigações contratuais.

O regime de concessões incorporou igualmente importantes mecanismos de política industrial e de desenvolvimento tecnológico, especialmente os destinados ao desenvolvimento da cadeia de fornecedores de bens e serviços no mercado doméstico. Na vigência do monopólio, tais políticas materializavam-se fundamentalmente através da ação da Petrobras. No contexto do regime de concessões, foi indispensável atribuir obrigações a todos os concessionários, de forma independente do controle do capital. Conforme esclarece Fernández (2012):

“Tais mecanismos não deixariam em nenhum momento de contar com a participação da Petrobras, como empresa comprometida com o desenvolvimento do país, e com o programa relevante de investimentos que não sofreu abalo com o fim do direito exclusivo do exercício do monopólio. Com a aprovação da Lei do Petróleo, a Petrobras passaria a ter um papel fundamental, complementar à política pública de governo, e não mais de condutora exclusiva do desenvolvimento dos fornecedores nacionais”.

O mecanismo mais importante para o desenvolvimento de fornecedores locais foi a incorporação da chamada “cláusula de conteúdo local” – CLC, presente no edital e no

contrato de concessão desde a primeira rodada de licitações. No início, o percentual de compromisso de aquisições locais de bens e serviços constituía um dos itens ponderados para a determinação da proposta vencedora no leilão.

Posteriormente, a partir da 5ª rodada de licitações em 2003, passou a vigorar também um piso ou percentual mínimo para a exigência de conteúdo local. Outro mecanismo importante no sentido de fortalecer a rede local de fornecedores foram os incentivos fiscais, a exemplo da depreciação acelerada dos gastos com aquisição local de bens de capital.

A Lei do Petróleo trouxe ainda mecanismos específicos para o desenvolvimento tecnológico, destacando-se: a) obrigatoriedade das empresas petrolíferas destinarem percentual da receita a investimentos em P&D; b) crescimento do pagamento das participações governamentais sobre a produção de petróleo e destinação de parcela da receita a programas de desenvolvimento tecnológico através do Ministério da Ciência e Tecnologia.

A lei 9.478/97 estabeleceu em seu artigo 8º a obrigatoriedade de realização de investimentos em P&D equivalentes a 1% da receita bruta em campos de petróleo de alto rendimento, entendido assim aqueles sujeitos ao pagamento de Participações Especiais. No período de 1999 a 2008 esta regra propiciou a aplicação de recursos da ordem de R\$ 4 bilhões em P&D por parte das empresas petrolíferas. Como esta regra se aplica aos contratos concedidos a partir da Lei do Petróleo, os recursos cresceram exponencialmente ao longo do período e deverão continuar a crescer nos próximos anos. Do total de R\$ 4 bilhões entre 1999 e 2008, R\$ 853 milhões referem-se a 2008!

Um elemento a destacar nesta legislação é que apenas 50% da obrigação de investimento em P&D podem ser desenvolvidas internamente à empresa petrolífera. A parcela restante deve ser obrigatoriamente contratada junto universidades ou institutos de pesquisa e desenvolvimento tecnológicos previamente credenciados pela ANP. A parceria com instituições universitárias e de pesquisa para o desenvolvimento tecnológico do setor foi ampliada com a criação do CT – Petro – Fundo Setorial do Petróleo e Gás, com recursos fiscais vinculados à arrecadação das participações governamentais, através do Ministério de Ciência e Tecnologia, o que viabilizou investimentos em infraestrutura e manutenção de centros de pesquisa de numerosos centros universitários e institutos tecnológicos nas regiões Sudeste, Nordeste e Sul⁷².

⁷² Para maiores detalhes ver Fernández Y Fernández (2012).

Este dispositivo da Lei do Petróleo estabelecendo obrigatoriedade de investimentos em P&D foi importante no contexto da abertura do setor petróleo a empresas privadas, nacionais e estrangeiras. Isto porque enquanto a Petrobras era a única empresa operando no segmento, de certo modo o dispositivo legal não era indispensável, uma vez a estratégia de crescimento da empresa já estipulava um intenso esforço de desenvolvimento tecnológico, como já visto. Entretanto, num cenário de crescente participação de grupos privados, inclusive estrangeiros com áreas de P&D já estabelecidas nas matrizes, a previsão legal criou um mecanismo permanente de investimentos em tecnologia integrado às instituições e recursos humanos nacionais.

A terceira dimensão decorrente do fim do monopólio, a questão do “como gerir uma empresa estatal” sob o ambiente competitivo foi amplamente detalhada na seção anterior. O fim do monopólio logrou a Petrobras um estatuto de controle e de tratamento da União como acionista principal essencialmente diferenciado das demais estatais. Tal mudança teve reflexos na estratégia e no padrão de gestão da empresa, aspectos bastante detalhados anteriormente.

Por último, mas não menos importante o tema das participações governamentais constituiu outra importante mudança de natureza institucional. Como visto, ao longo de quatro décadas e diversas alterações no contexto econômico nacional e internacional, inclusive com fortes alterações nos níveis de preços do petróleo, a incidência de participações governamentais manteve-se em patamar reduzido e sem alterações.

Ao abrir o mercado brasileiro de E&P de petróleo à participação do capital privado, houve a preocupação em adequar a legislação brasileira às práticas internacionais, sob pena de não taxar adequadamente as rendas extraordinárias típicas do setor. Ainda que tal mudança tenha ocorrido em função da presença do capital privado no setor, na prática sua incidência afetou imediata e diretamente as atividades da Petrobras, em razão dos volumes de reservas já em produção.

A combinação de aumento da incidência de participações na renda do petróleo, a recuperação dos preços do petróleo e ainda o aumento do volume da produção resultou em forte incremento destas receitas. Como será detalhado, o tema das participações governamentais no petróleo definitivamente foi incorporado à agenda fiscal e federativa do Brasil.

Esta “releitura” da natureza e extensão das mudanças institucionais buscou qualificar a estrutura institucional resultante do processo, que condicionou a trajetória do setor de E&P após o fim do monopólio da Petrobras. Para fins de visualização dos determinantes ou mecanismos de interação entre a estrutura institucional e as empresas atuantes no setor, propõe-se a figura 15 a seguir.

A primeira diferença em relação às visões usuais do quadro institucional é que os determinantes não resultam exclusivamente da aplicação dos contratos de concessão, através da ANP. Também as dimensões relativas à estratégia e gestão da Petrobras adquirem relevo, função do seu papel dominante no setor. Segundo a visão proposta, há dois conjuntos de relações contratuais neste modelo.

O primeiro conjunto representado pelos contratos de concessões, estabelecidos pela ANP, em nome da União, com as operadoras de E&P de petróleo. O segundo grupo representado pelo denominado contrato de gestão (explícito ou implícito) entre a União, através dos ministérios específicos, com a Petrobras, no sentido de compatibilização entre as prioridades de governo e dos planos de atuação e crescimento da empresa. Vale ressaltar que no contexto da reestruturação da Petrobras, o peso dos critérios de viabilidade econômico-financeira passou a ser determinante no estabelecimento dos planos de investimento da empresa.

A segunda diferença em relação à visão usual é a natureza da competição estabelecida no mercado de E&P, aspecto que será melhor apresentado no próximo capítulo. Ao lado da posição dominante da Petrobras, identificam-se dois padrões de comportamento das empresas privadas que decidiram entrar no mercado brasileiro de E&P. Um primeiro e mais numeroso grupo, conforme documentado por Felipe (2010), que optou pela estratégia de cooperação e associação com a Petrobras. Um segundo, que buscou de uma estratégia mais aberta de competição ou contestação do domínio da Petrobras.

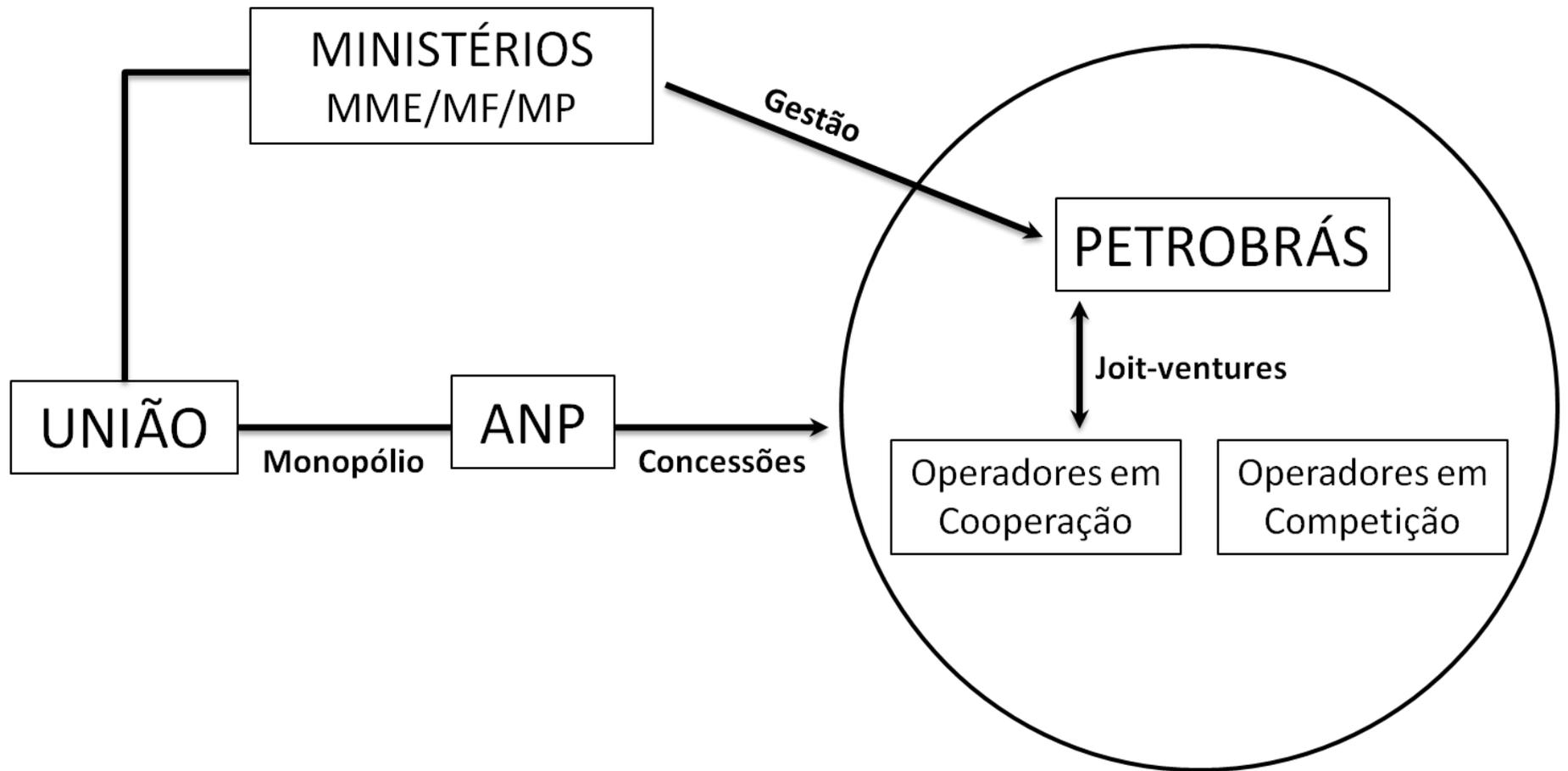


Figura 15: Estrutura Institucional e Mercado de E&P no Brasil.
Fonte: Elaboração própria.

6. OS RESULTADOS DAS MUDANÇAS INSTITUCIONAIS.

No capítulo anterior foram apresentadas e analisadas as diversas mudanças de natureza institucional que transformaram tanto o modelo de exploração do petróleo e quanto a estratégia e modelo de gestão da Petrobras. Na terminologia de North (1981), ficou caracterizada profunda mudança na estrutura institucional. Uma vez caracterizado um amplo processo de mudança institucional, resta perguntar se este processo foi capaz de alterar significativamente a trajetória do setor e da Petrobras, principalmente organização existente.

Esta pergunta pode ser feita de vários ângulos. Do ponto de vista setorial, importa avaliar o desempenho comparado com indicadores internacionais e de outros países, mas também as repercussões no contexto econômico nacional. Do ponto de vista das organizações atuantes no mercado de E&P, avaliar a capacidade da mudança estrutural criar os incentivos para a atração de novos investimentos e operadores e criar as condições para o simultâneo desenvolvimento da Petrobras, responsável pela trajetória anterior do setor. Assim, como alternativa de corroborar a hipótese teórica de que as mudanças institucionais foram determinantes para a trajetória das atividades de E&P no Brasil será apresentada uma comparação com os países latino-americanos mais relevantes no setor na primeira seção.

A segunda seção aborda o tema relacionado ao abastecimento do mercado interno e busca da autossuficiência no suprimento de petróleo, espécie de “meta original” que permeia toda a história do petróleo no Brasil. O avanço no setor propiciou não somente o atingimento da meta de autossuficiência como também outros impactos positivos, tornando o petróleo um dos segmentos mais relevantes na economia brasileira.

A terceira seção trata do objetivo de fortalecimento e adequação da Petrobras para atuar em regime de competição com outras operadoras, a partir de mudanças na relação entre o Estado e a empresa. Como demonstrado, o desempenho da Petrobras a partir do fim do monopólio não foi mero desdobramento da trajetória anterior da empresa sob o regime de monopólio, mas sim uma nova trajetória contemplando diversas mudanças institucionais.

O quarto tema é relativo à capacidade do regime de concessões efetivamente atrair novos recursos e operadores para ampliar o esforço exploratório e de produção no Brasil.

A quinta e última seção deste capítulo avalia uma questão tradicionalmente estratégica na indústria do petróleo, que é a geração de recursos fiscais e suas implicações nas finanças

federativas, tema que ficou relegado a um segundo plano durante o período do monopólio da Petrobras.

6.1. DESEMPENHO COMPARADO COM PAÍSES LATINO-AMERICANOS:

Numa abordagem preliminar apresentada na seção 5.1, dois elementos ressaltam quanto ao desempenho da exploração do petróleo a partir de 1995 no Brasil. No contexto internacional, a partir de 1995 a trajetória das atividades de E&P reforça e amplia o “descolamento” do Brasil iniciado nos anos 80, superando amplamente tanto em evolução das reservas quanto da produção as taxas médias de crescimento observadas no mercado internacional.

Entretanto, a comparação internacional em bases amplas pode de algum modo ser refutada enquanto indicador de desempenho. Uma comparação com uma cesta muito ampla de países (OPEP e não - OPEP) traz a desvantagem de incorporar muitas variáveis que não mudanças institucionais, pois refletem igualmente fatores ligados a variações na conjuntura internacional, tanto macroeconômicos quanto setoriais, além de outros.

Uma alternativa de comparação internacional é utilizar como referência alguns países que guardam algumas características semelhantes. É o caso dos países latino-americanos mais relevantes na exploração do petróleo e com dimensões econômicas mais facilmente comparáveis ao Brasil, a exemplo do México, Venezuela e Argentina.

Do ponto de vista da conjuntura macroeconômica, estes países enfrentaram desafios e dificuldades semelhantes ao Brasil entre os anos 80 e 90: a crise fiscal e da dívida externa, inflação crônica e perda de dinamismo, que levaram a iniciativas e reformas visando à estabilidade econômica e à mudança de modelos de crescimento. Como vimos na seção 5.3, estes países decidiram por estratégias e alternativas de modelos de exploração de petróleo diferentes do Brasil, o que propicia uma comparação entre os resultados destas diferentes escolhas nacionais.

O desempenho da exploração e produção de petróleo no Brasil contrasta fortemente com os demais países latino-americanos, dois deles tradicionais produtores e exportadores de petróleo, Venezuela e México. Conforme demonstrado na figura 16 a seguir, a partir de 1995 a produção brasileira cresce de forma continuada, enquanto nos demais países a produção

permanece estagnada ou mesmo regride aos patamares do início da década de 80. Este fenômeno de estagnação permanece mesmo no contexto da alta de preços e forte demanda por petróleo a partir de 2005, o que revela ausência de investimentos capazes de manter ou ampliar o nível de produção na Venezuela e no México.

O mesmo fenômeno acontece com o volume de reservas cuja evolução é apresentada na figura 17. No caso da Argentina e do México, o nível de reservas permaneceu estagnado e até regrediu a partir dos anos 90. No caso da Venezuela, também o volume de reservas permaneceu estagnado dos anos 80 até 2005. O registro de aumento de reservas a partir de 2006 deve-se à contabilização de reservas “não convencionais”, que na prática não resultaram em aumento da produção do país.

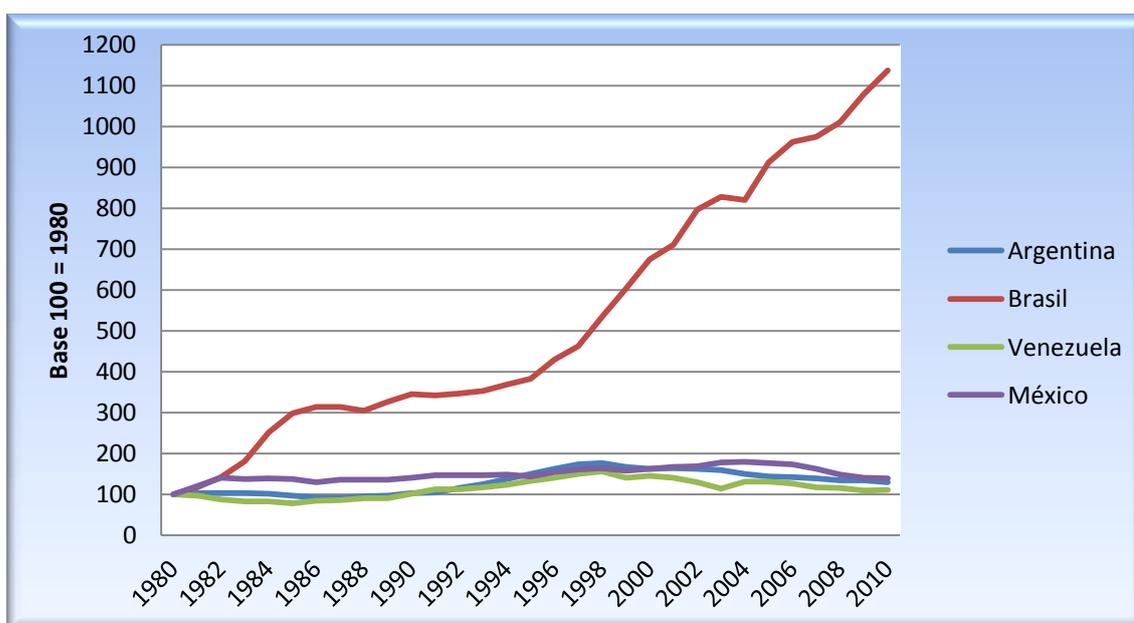


Figura 16: Evolução Comparada da Produção de Petróleo: Brasil x América Latina.

Fonte: Anuário BP, elaboração própria.

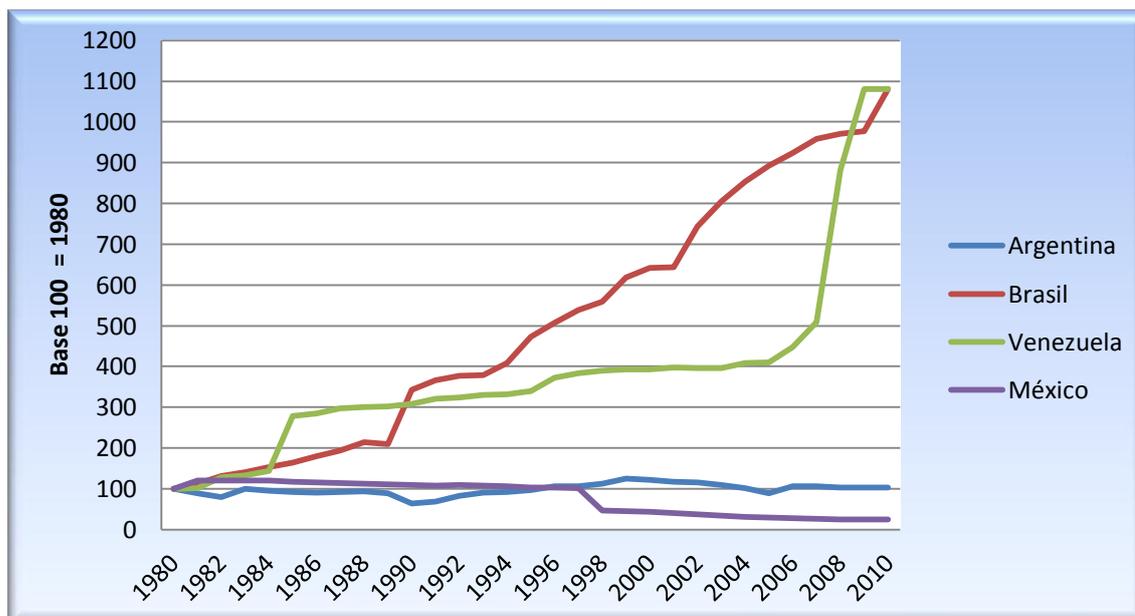


Figura 17: Evolução Comparada das Reservas de Petróleo: Brasil x América Latina.
Fonte: Anuário BP, elaboração própria.

A significativa diferença de desempenho do Brasil tanto no contexto internacional mais geral quanto no contexto mais específico da América Latina indica que alguns fatores singulares existiram para explicar a trajetória brasileira no setor petróleo.

Há menos três principais diferenças do Brasil em relação aos demais países latino-americanos citados. Primeiro: a criação de um marco regulatório e respectiva agência responsável, separando claramente as funções do Estado regulador das funções do Estado operador através de uma empresa estatal. Segundo, pela criação de um ambiente institucional atrativo à participação do setor privado. Terceiro, a reestruturação e fortalecimento da Petrobras, no sentido de adaptar as estratégias e a gestão da empresa ao contexto competitivo.

Estas características geraram um modelo híbrido, enquanto os demais países oscilaram entre os “extremos”: privatização e desregulação radical na Argentina e manutenção do monopólio estatal no México. Na Venezuela, o país alternou entre o monopólio estatal ou um regime com a participação do setor privado através de associações ou contratos com a estatal PDVSA, mas também sem estruturar uma agência independente de regulação⁷³.

Entretanto, a trajetória diferenciada e os resultados não se limitaram à evolução dos indicadores de reservas e produção, mas alcançaram outras dimensões econômicas, definindo

⁷³Para uma análise dos casos de Venezuela e Argentina, ver Campos (2005).

novos contornos e configuração para a indústria do petróleo no Brasil e sua participação na economia brasileira, que serão examinados a seguir.

6.2. CRESCIMENTO DA PRODUÇÃO, RESERVAS E IMPACTOS ECONÔMICOS.

Há um conjunto de indicadores que indicam que a estrutura institucional pós monopólio foi bem sucedida no sentido de permitir ao país avançar e consolidar a principal meta estratégica de longo prazo para o setor⁷⁴. Qual seja, a autossuficiência para atender à demanda doméstica de petróleo e derivados.

Os dados são inequívocos. Conforme tabela 9, a dependência externa de petróleo, que em 1995 situava-se em 48,8 %, patamar médio de muitos anos, foi sendo reduzida a partir de 1998 até a obtenção da chamada autossuficiência em 2006. A partir de então, ainda que o país tenha voltado a ter déficit na chamada “conta petróleo”, este se manifestou em menor magnitude, e fundamentalmente em razão do aumento da importação de derivados, e não de petróleo propriamente dito.

Neste contexto, é possível observar dois comportamentos bem distintos quanto ao setor petróleo: o relativo ao petróleo bruto e o relativo aos derivados. O contínuo crescimento da produção de petróleo viabilizou a progressiva redução das importações líquidas entre 1995 e 2005, transformando-se em exportações líquidas a partir de 2006.

O crescimento da produção de petróleo alcançou a taxa média anual de 7,5%, mantendo-se em ritmo superior tanto ao crescimento da produção mundial quanto ao da produção dos países latino-americanos. Outro ponto importante a destacar é que o elevado crescimento da produção foi acompanhado pelo simultâneo crescimento das reservas, o que permitiu manter a relação reservas/produção no período, garantido sustentabilidade na trajetória de crescimento da produção.

⁷⁴A autossuficiência tornou-se uma meta nacional a partir da segunda metade dos anos 70, após o primeiro choque do petróleo.

Tabela 9: Dependência Externa de Petróleo e Seus Derivados - 1995/2010.

Especificação	Dependência externa de petróleo e seus derivados (mil m ³ /d)																
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Produção de Petróleo (a) ¹	113,2	128,0	137,6	159,0	179,3	201,4	211,9	238,4	246,8	244,6	272,3	287,6	291,4	301,9	322,6	339,8	348,6
Importação líquida de petróleo (b) ²	78,7	87,6	87,6	83,2	73,6	60,2	48,7	23,1	16,2	36,9	16,6	(1,2)	2,5	-3,9	-21,1	-46,5	-43,4
Importação líquida de derivados (c)	29,3	33,8	36,1	30,2	30,7	23,2	7,2	5,0	(5,1)	-11,1	-13,9	-9,0	-4,6	5,3	2,1	37,2	46,0
Consumo aparente (d)=(a)+(b)+(c)	221,3	249,3	261,3	272,4	283,7	284,8	267,8	266,4	257,9	270,5	275,0	277,4	289,3	303,3	303,7	330,5	351,3
Dependência externa (e)=(d)-(a)	108,1	121,3	123,7	113,3	104,4	83,4	55,8	28,0	11,1	25,9	2,7	-10,2	-2,1	1,4	-18,9	-9,3	2,7
Dependência externa (e)/(d) %	48,8%	48,7%	47,3%	41,6%	36,8%	29,3%	20,9%	10,5%	4,3	9,6	1,0	-3,7	-0,7	0,5	-6,2	-2,8	0,8

Fonte: ANP - Relatório Estatístico Anual.

Um contra-argumento para relativizar a importância das mudanças institucionais para a obtenção da autossuficiência é que tais resultados em produção seriam em grande parte função das descobertas ainda no período do monopólio estatal. De fato, há uma forte defasagem temporal entre as descobertas e o início da produção de petróleo.

A favor das mudanças institucionais como instrumento de consolidação da autossuficiência há dois argumentos. O primeiro é que as mudanças introduzidas levaram ao aumento da lucratividade da Petrobras e maior acesso da empresa ao mercado de capitais, o que permitiu a adoção de programas de investimentos necessários à efetiva exploração das reservas. Como é sabido, o ritmo de exploração é determinado por condicionantes geológicas, pelo nível de investimentos e de capacidade tecnológica, mas certamente é limitado pela capacidade financeira e operacional da empresa, fatores que melhoraram sensivelmente, como será visto a seguir na seção 5.2.

O segundo argumento é simples: tanto por conta dos investimentos da Petrobras como em função da entrada de novos operadores, o esforço de prospecção de novas reservas aumentou consideravelmente após a introdução do regime de concessões, mesmo numa conjuntura de preços desfavorável.

Um indicador regularmente utilizado para caracterizar esforço exploratório é o número de poços perfurados. A figura 18 ilustra o crescimento do número de poços perfurados a partir de 1999, que mais do que dobrou em apenas dois anos, tanto na exploração *onshore* quanto *offshore*. Após uma leve redução entre 2002 e 2005, o número de poços perfurados voltou a crescer, atingindo novo patamar de alta em 2008.

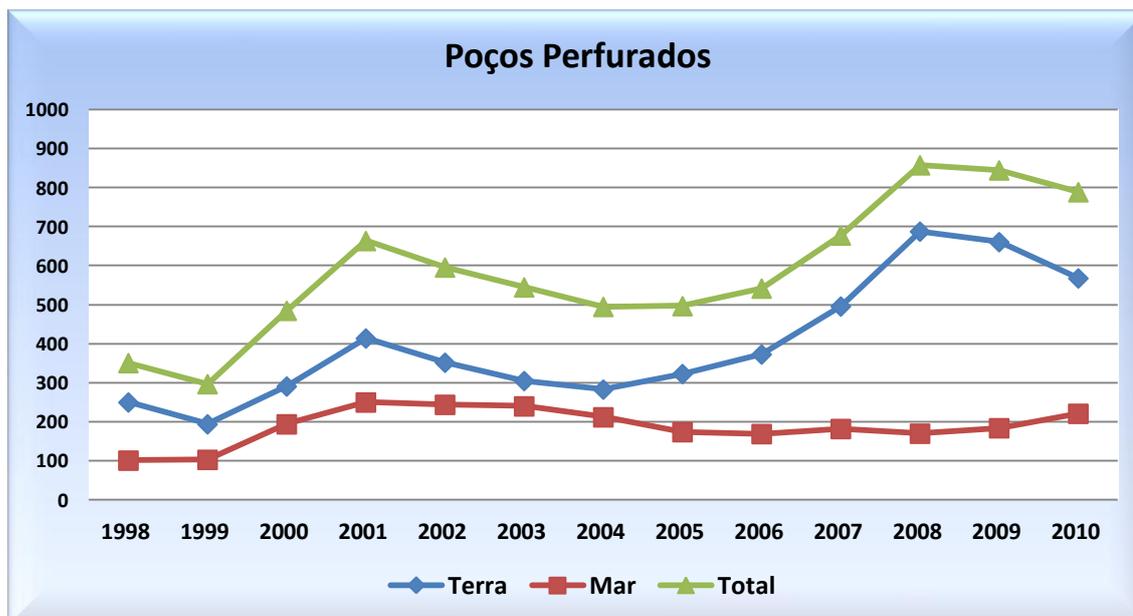


Figura 18: Quantidade de Poços Perfurados.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Boletim Anual da ANP.

Em complemento aos demais aspectos analisados, esta seção tem como objetivo apresentar os impactos das mudanças na indústria do petróleo no Brasil em outras variáveis econômicas relevantes, que transcendem os indicadores e variáveis setoriais.

São grandes as dificuldades de estimar com precisão os impactos e a extensão da influência da indústria do petróleo na economia brasileira. De um modo geral, as pesquisas e levantamentos estatísticos oficiais não privilegiam um tratamento específico do setor, ao contrário de outros ramos industriais hoje menos relevantes. Também neste caso a explicação principal para o caso é que ainda é relativamente recente o crescimento da relevância do petróleo na estrutura econômica brasileira.

De fato, conforme ilustra a figura 19, a participação da indústria do petróleo no PIB brasileiro alcançava pouco mais do que o percentual de 2,0 % em 1997. A partir de então, as estimativas indicam que esta participação alcançou o percentual de 12% em 2010, através de um crescimento contínuo ao longo dos anos⁷⁵.

⁷⁵As estimativas consideram tanto as atividades de E&P, classificadas como indústria extrativa mineral, quanto as atividades de refino e ainda distribuição, consideradas na indústria de transformação e comércio, respectivamente.

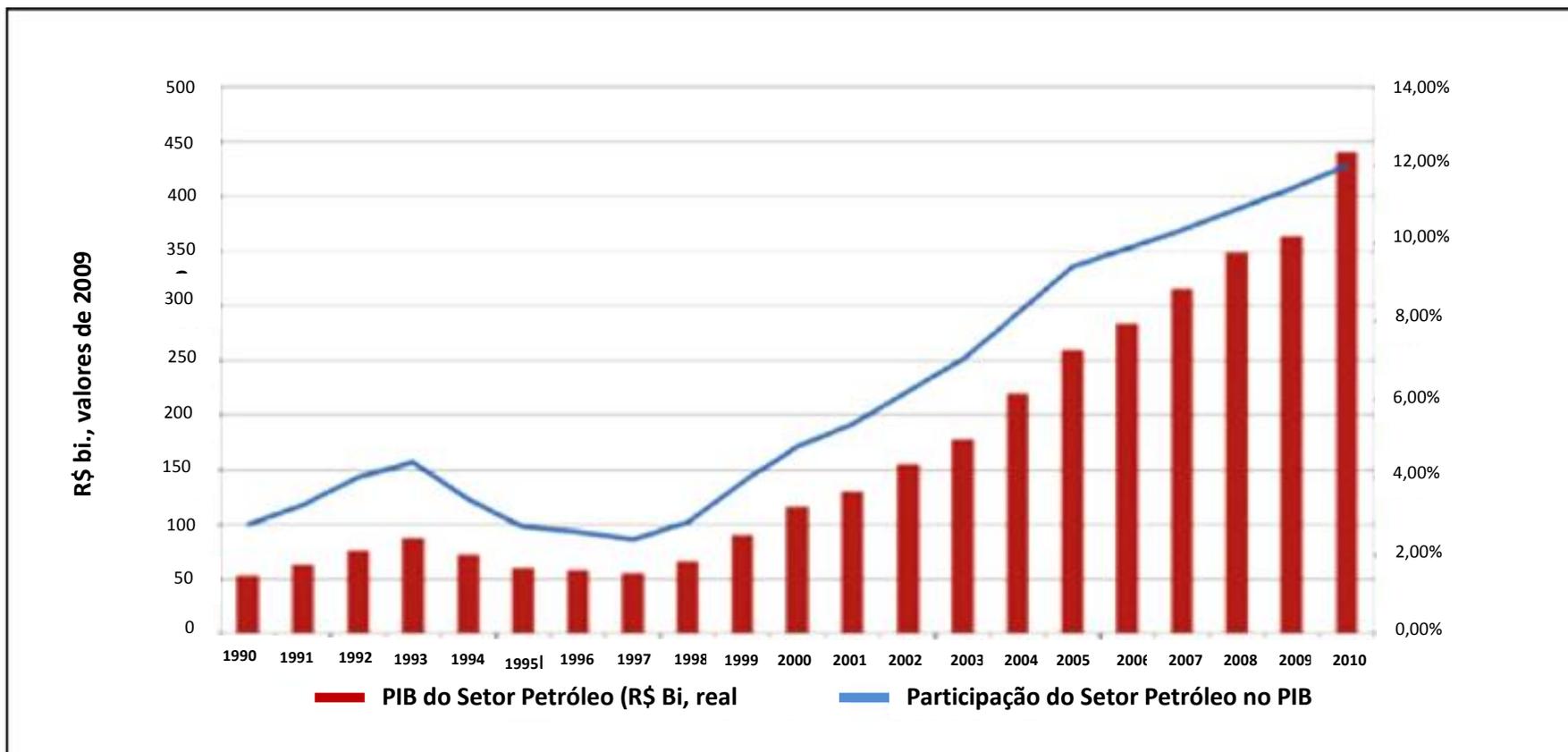


Figura 19: Evolução da Participação Setor de Petróleo e Gás Natural no PIB Nacional.
Fonte: Instituto Brasileiro do Petróleo.

Outros trabalhos indicaram a mesma tendência, ainda que com estimativas ou números absolutos diferentes. Canelas (2007) estimou que a indústria do petróleo cresceu de 3,8% em 1990 para 8,1% do PIB em 2004. Em outro trabalho, Felipe (2010) encontrou um crescimento do percentual de 2,75% em 1997 para 10,5% em 2005. Estimativas da ANP publicadas através de notas técnicas indicam que a participação do petróleo cresceu de um percentual médio de 3,3% do PIB no período 90/97 para 8,4% em 2004. Todos os trabalhos citados também indicam que o maior fator determinante deste crescimento foram as atividades de E&P.

Segundo nota técnica publicada pela ANP (2005), a participação do setor petróleo no PIB brasileiro subiu de uma média anual de 3,3% no período 1990/97 para 8,41% em 2004. Estimativas da ONIP indicam para 2008 que esta participação pode ter chegado a 10%. Estudo realizado por Guilhoto e outros (2006) indica que já em 2002 o setor respondia por 10,4% do PIB.

Este dinamismo das atividades de E&P refletiu-se também na estrutura da indústria brasileira. Estimativas realizadas por Sant'Anna (2010) indicam que a exploração de petróleo multiplicou em três vezes sua participação no valor da transformação industrial brasileira, conforme tabela 10 a seguir.

Tabela 10: Participação E&P Petróleo no Valor da Transformação Industrial (%).

ANO	(%)
1996	5,4
1997	4,4
1998	5,6
1999	9,2
2000	13,3
2001	12,0
2002	12,3
2003	14,2
2004	13,7
2005	15,9
2006	16,0
2007	14,8

Fonte: Sant'Anna (2010).

O aumento da fatia do setor petróleo no PIB levou a importantes repercussões na cadeia produtiva, seja nos fornecedores das atividades *upstream* seja no desenvolvimento das atividades *downstream*. Segundo ainda Sant'Anna (2010), houve um incremento de 18% na capacidade de encadeamento da produção do setor de E&P, conforme índice apurado no período 2000 a 2005:

“Os setores de refino de petróleo e extração de petróleo e gás natural estão entre os cinco setores da indústria com maior encadeamento da produção para frente, medidos pelo índice de Rasmussem-Hirschman, calculado com base na matriz insumo produto. Índices acima de 1 significam que o setor tem um encadeamento superior à média das atividades econômicas. Nesse caso, os setores de refino de petróleo e extração de petróleo e gás têm índices superiores à média em 104% e 50%, respectivamente...., Além disso, entre 2000 e 2005 refino de petróleo e, principalmente, extração de petróleo e gás natural apresentaram substancial incremento no índice de encadeamento, de 6% e 18%, respectivamente”.

Este aumento da importância do petróleo na estrutura produtiva industrial brasileira proporcionou a diversos setores da sua cadeia produtiva oportunidades de reestruturação e *catch up produtivo*, equivalentes ao padrão identificado por Castro (2001) no sentido da reestruturação da indústria brasileira a partir dos anos 90. Por exemplo, este pode ter sido o caso da indústria naval, que converteu instalações e processo produtivo para atender às encomendas de embarcações de apoio marítimo, plataformas e outros equipamentos, gerando mercado alternativo e complementar à fabricação de navios para a marinha mercante. No entanto, o efeito do crescimento do setor petróleo sobre a indústria brasileira ainda demanda estudos adicionais.

Quanto às estatísticas de emprego, não há estimativas compatíveis com as realizadas para comparar o PIB do setor petróleo no PIB da economia brasileira. Optou-se por utilizar como referências dois segmentos disponíveis nas estatísticas regularmente publicadas pelo IBGE: o segmento de extração de petróleo e serviços correlatos e o segmento de construção e reparo de embarcações.

No caso da extração de petróleo, o emprego diretamente ocupado cresceu exponencialmente no período: multiplicou quase 9 vezes entre 1997 e 2010, conforme figura 21. No setor de construção naval, ainda que com certa defasagem temporal, também o emprego cresceu próximo de 3 vezes, em decorrência da reativação e construção de novos estaleiros dedicados à construção de embarcações e plataformas de exploração e produção de petróleo.

O crescimento exponencial do nível de emprego no segmento de extração de petróleo e serviços correlatos também foi acompanhado pelo aumento do número de empresas atuando como operadoras ou prestadoras de serviços (figura 20).

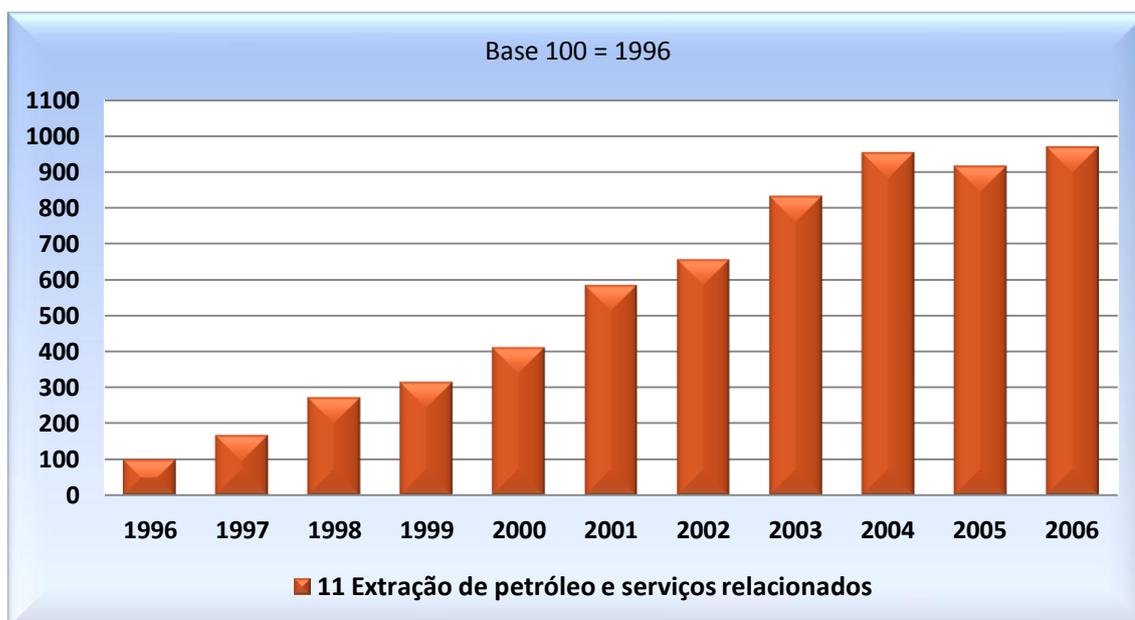


Figura 20: Exploração Petróleo e Serviços – Evolução do Número de Empresas.
Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE.

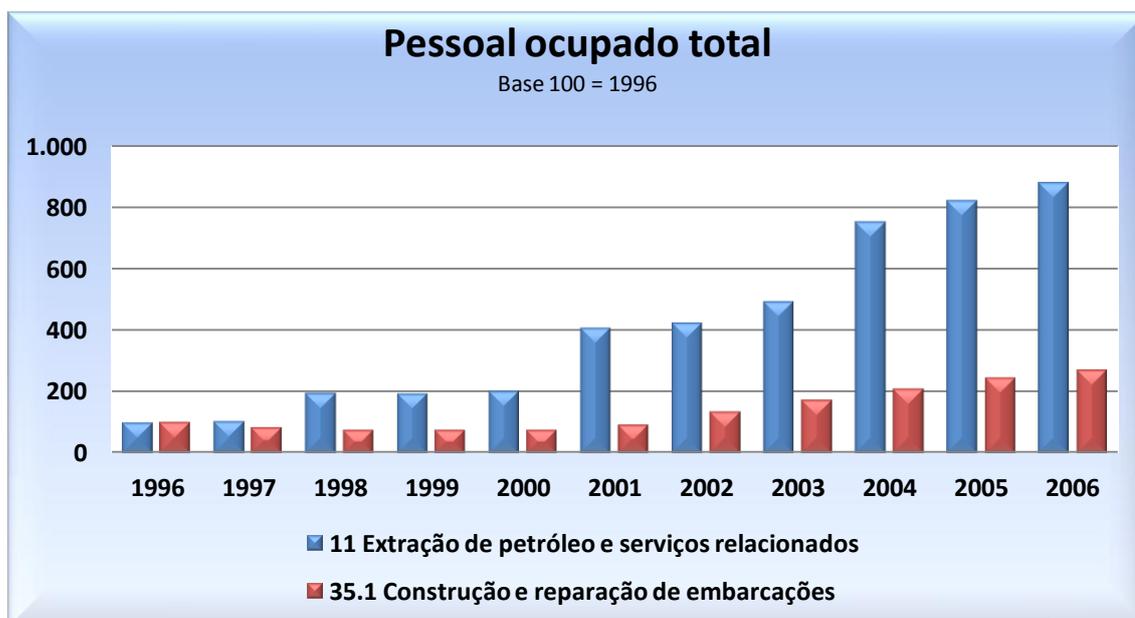


Figura 21: Pessoal Ocupado em E&P de Petróleo e Construção Naval.
Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE.

Por último, mas não menos importante, o segmento de E&P de petróleo também contribuiu para o forte ingresso de capitais externos no país a partir da estabilização monetária. O segmento passou a adquirir expressão no conjunto dos investimentos externos no setor industrial, respondendo por US\$ 1,3 bilhão de ingressos em 2001 e US\$ 2,5 bilhões em 2009, a partir de uma base próxima de zero em meados dos anos 90, o que explica as elevadas taxas de crescimento observadas na figura 22 seguir, que compara a evolução do IDE total, na indústria e no segmento de E&P de petróleo.

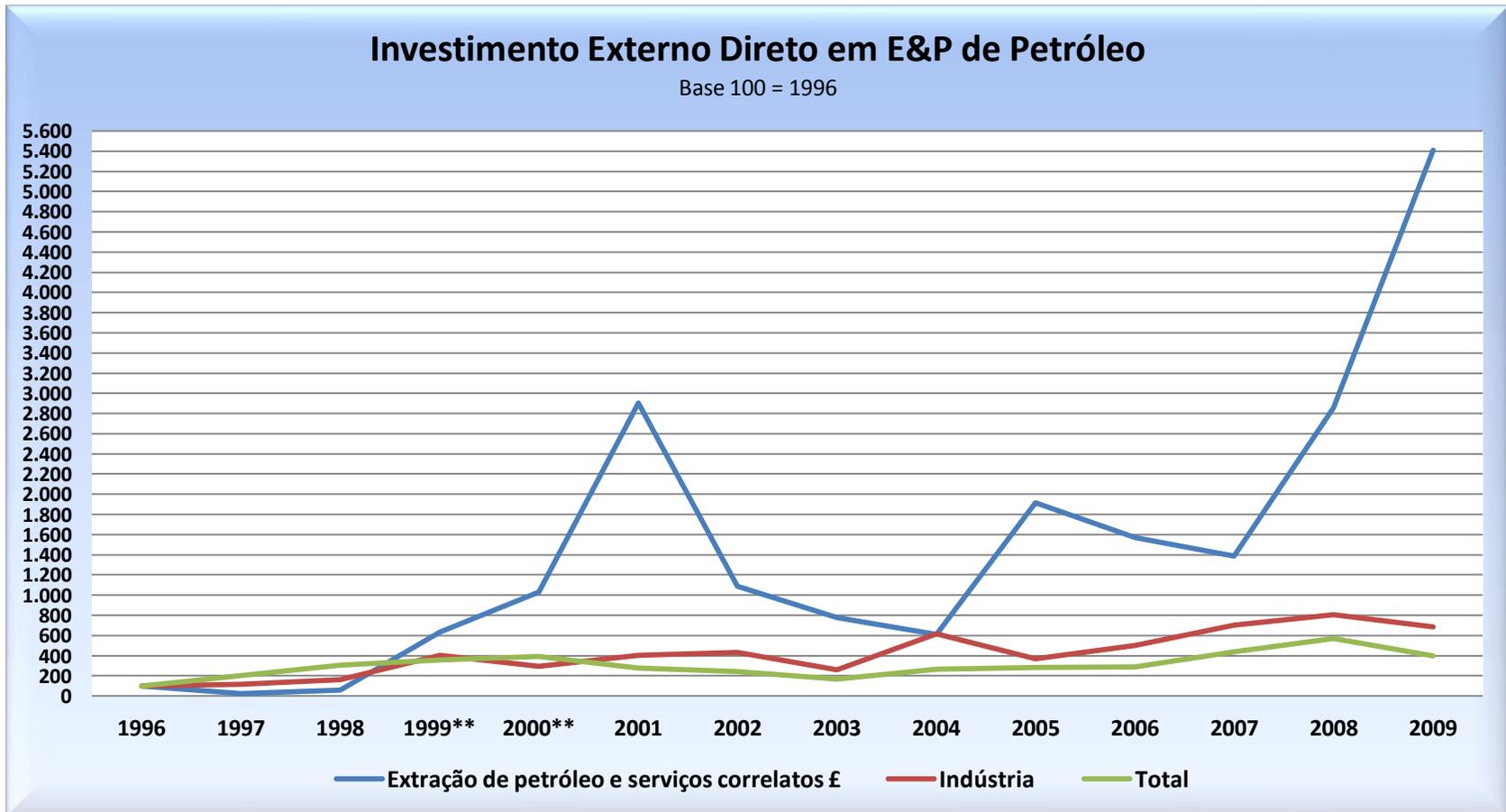


Figura 22: Investimentos Estrangeiros Diretos em E&P.

Fonte: Banco Central do Brasil, elaboração própria.

6.3. PETROBRAS: VALORIZAÇÃO E CRESCIMENTO DOS INVESTIMENTOS.

Os resultados corporativos obtidos pela Petrobras foram indiscutivelmente positivos a partir do fim do monopólio. Mesmo com a entrada das grandes empresas multinacionais e novas empresas nacionais, a Petrobras manteve sua liderança e hegemonia no segmento de E&P, além de continuar com o monopólio de fato nos demais segmentos.

A empresa ampliou consideravelmente seu escopo de atuação internacional e descobriu novas fronteiras de exploração, como o pré-sal.

Há ao menos três indicadores expressivos do processo de valorização e crescimento da Petrobras no período analisado: a) o expressivo aumento da lucratividade; b) a valorização das ações no mercado de capitais; c) o crescimento continuado do volume de investimentos, base para o crescimento da capacidade produtiva. Tais resultados desmentiram a hipótese de enfraquecimento da empresa, levantada pelos opositores do fim do monopólio constitucional, especialmente nas atividades de E&P⁷⁶.

Como apresentado na figura 23 a seguir, o lucro líquido mudou de patamar a partir de 2000, quando atingiu valor de R\$ 22,6 bilhões a preços de 2010, da ordem de cinco vezes a média nos anos 1997/1999. A partir de então, o lucro da Petrobras manteve-se em patamares elevados, alcançando a cifra de R\$ 35 bilhões em 2010.

Importante ressaltar que a lucratividade da empresa aumentou antes mesmo de vigorar o período de alta mais expressiva dos preços internacionais do petróleo, que ocorreu somente partir de 2004, com maior intensidade apenas no biênio 2007/2008. E vale ainda ressaltar que tal aumento de lucratividade ocorreu, a despeito da forte ampliação da incidência de participações governamentais sobre a exploração do petróleo⁷⁷.

A quais fatores atribuir esta mudança na lucratividade da Petrobras? As respostas remetem-se ao novo contexto regulatório: a) a política de gradual convergência dos preços dos derivados aos praticados internacionalmente, ainda que não praticada na plenitude; b) aos ganhos resultantes da reestruturação do processo de gestão da empresa⁷⁸.

⁷⁶Fato reconhecido até por defensores históricos do monopólio estatal, como Haroldo Lima (2008).

⁷⁷Em especial a partir da cobrança das chamadas participações especiais em áreas de grande produtividade, como a Bacia de Campos.

⁷⁸Para uma análise detalhada da reestruturação da Petrobras e o aumento de sua lucratividade ver Felipe (2010), Bridgman et alli (2011) e ainda Siqueira (2012).

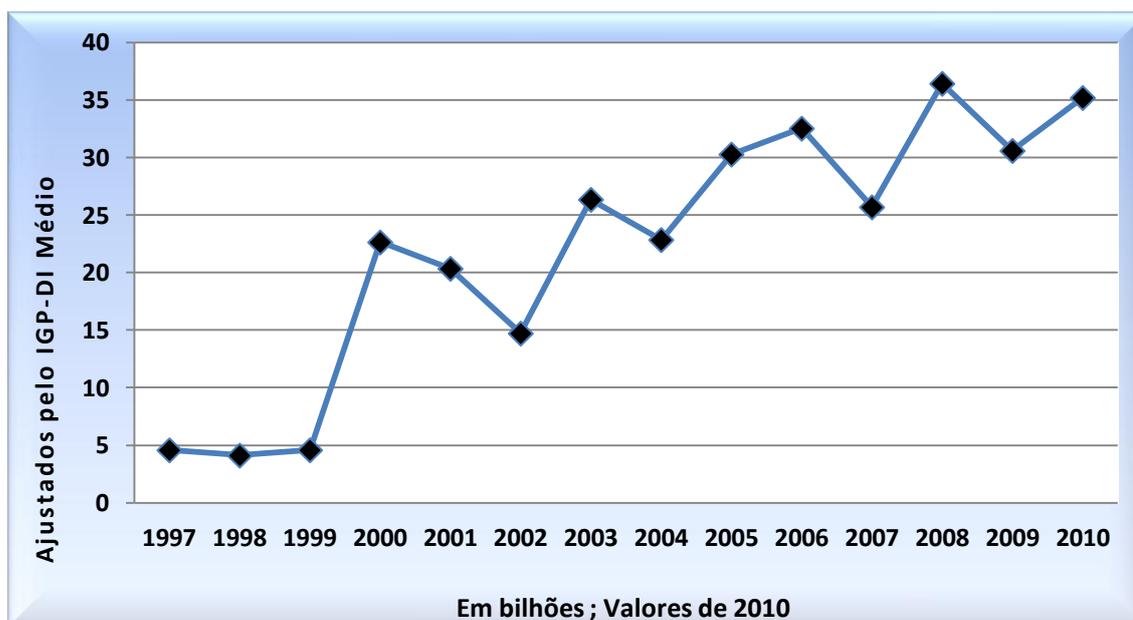


Figura 23: Evolução do Lucro Líquido da Petrobras.

Fonte: Economática.

Esta sensível evolução da lucratividade da empresa também se refletiu na valorização das ações nos mercados de capitais. Este processo de valorização ocorreu no contexto da ampliação da base de acionistas minoritários tanto no mercado brasileiro, através de oferta pública a pequenos investidores e cotistas do FGTS, quanto na Bolsa de Nova York, através da emissão de ADR e da venda de ações ordinárias da empresa, mantido o controle da União.⁷⁹

Como demonstra a figura 25 a seguir, a cotação das ações ordinárias da Petrobras entre 2000 (início da negociação em mercado) e o “pico” de preços de 2008 subiu mais de 1400%, enquanto o índice Bovespa variou pouco mais de 400%. A queda abrupta das cotações em 2008 esteve relacionada à crise internacional deflagrada pela quebra do Banco Lehman Brothers, que afetou fortemente o preço das *commodities*.

A figura 26 ajuda a ilustrar o fenômeno, na medida em que o mesmo ocorreu com as cotações da Vale. A comparação da evolução das ações preferenciais da Petrobras com a da Vale também sinaliza as mudanças ocorridas na gestão da primeira. Enquanto até 2008 ambas as ações valorizaram-se praticamente com a mesma intensidade, a partir de 2009 evidencia-se uma assimetria entre as duas empresas, com a perda de valor de mercado da Petrobras. Tal fato está ligado ao abandono, no período mais recente, de algumas das premissas introduzidas

⁷⁹ Ver Siqueira (2012).

após o fim do monopólio, conforme apontado em Siqueira (2012), a exemplo de: a) as obrigações da Petrobras no contexto do modelo de partilha, como única operadora; b) os questionamentos sobre o processo de capitalização através de cessão onerosa de reservas; c) a piora no padrão de gestão no que se refere a custos operacionais e de investimentos. ; d) o agravamento da assimetria entre preços domésticos e internacionais.

2012: defasagem conjuntural dos preços domésticos, com impactos acentuados pelo aumento de importações.
2003, 2007, 2009-2010: preços domésticos praticados pela Petrobras superiores aos preços internacionais.



Figura 24: Política Comercial de Preços de Derivados: Paridade de Preços de Médio e Longo Prazo.

Fonte: Palestra da Presidente da Petrobras em Audiência no Senado Federal em outubro de 2012.



Figura 25: Petrobras: Evolução das Ações Ordinárias.
Fonte: Economatica.



Figura 26: Petrobras e Vale: Evolução das Ações Preferenciais.
Fonte: Economatica.

É comum na literatura a defesa da hipótese de que estes resultados obtidos pela Petrobras foram devidos exclusivamente à capacidade da empresa se adaptar ao novo contexto regulatório.

Felipe (2010) credita à denominada “habilidade da companhia”, derivada de “competências acumuladas” o principal fator explicativo da capacidade da Petrobras superar os desafios colocados pelo novo ambiente regulatório, nos seguintes termos:

“Os resultados mostram que a conformação de um ambiente institucional e regulatório no Brasil que não fosse hostil à estatal e que inclusive fosse impulsionador do seu crescimento, dependeu da habilidade da companhia, já desenvolvida desde sua fundação e aprofundada a partir da década de 1990, em se posicionar ora como instrumento de política pública e ora como entidade empresarial guiada por parâmetros dentro das expectativas dos sócios privados”.

Há dois equívocos nesta visão. O primeiro é creditar à suposta “habilidade da companhia” algo que não está ao seu alcance ou esfera de decisão. A decisão de subordinar a gestão da Petrobras a objetivos mais gerais de política pública (como o controle da inflação) ou guiá-la através de parâmetros empresariais sempre foi e continua sendo uma decisão claramente do acionista controlador, o governo, e não da empresa⁸⁰. Como demonstrado, ao longo da história houve momentos ou etapas de convergência entre os objetivos de governo e os objetivos da empresa, enquanto em outros prevaleceu clara incompatibilidade entre ambos. Reconhecer este fato não significa subestimar as habilidades ou capacidades próprias da empresa, mas reconhecer que algumas políticas favorecem o aproveitamento destas habilidades ou capacidades, enquanto outras não!

Outro equívoco desta visão é não perceber que *a priori*, o novo marco regulatório não era de modo algum “hostil” à Petrobras.

Primeiro, porque os ativos da empresa foram preservados integralmente tanto nas atividades de E&P, através da chamada “rodada zero”, quanto no *downstream*.

Segundo, porque a introdução do regime de competição assumiu caráter gradualista, função do volume de áreas licitadas anualmente e também do prazo de transição para a liberalização dos preços no mercado de derivados.

⁸⁰Tal fato não deveria causar surpresa e trata-se de uma característica da governança das estatais, conforme amplamente documentado em Hults et alli (2012).

Deste modo, se os contratos de concessão e o modelo de regulação através da ANP foram determinantes para a atração de novos operadores, também é forçoso afirmar que o foram para assegurar os ativos da Petrobras, oriundos ou constituídos sob a estrutura institucional do monopólio. Este mecanismo foi fundamental para que uma mudança aparentemente radical ou potencialmente geradora de “descontinuidades” tenha se materializado de forma incremental ou gradual em relação aos impactos sobre a principal organização pré-existente, no caso a Petrobras. Tal processo corrobora a hipótese de North (1990), que argumenta que mesmo mudanças formalmente radicais resultam num equilíbrio posterior “muito menos revolucionário” do que o planejado inicialmente.

Terceiro, e mais importante, é que tanto os dispositivos da Lei 9478/97 quanto o conjunto de medidas que se seguiram, inclusive de mudanças na governança da empresa, foram exatamente no sentido de fortalecer a dimensão empresarial da Petrobras. Dito de outra forma, tais medidas foram adotadas no sentido de liberar a empresa da assunção de compromissos incompatíveis com seu objeto social, e privilegiar a destinação dos recursos gerados para a expansão da sua capacidade produtiva e de negócios.

Ao analisar os fatores explicativos do desempenho da Petrobras, Felipe (2010) destaca mais uma vez as mudanças de natureza gerencial na empresa:

“A instalação de instrumentos de controle gerencial, a adoção de uma nova forma organizativa da firma, as alterações no estatuto e no tratamento estratégico-empresarial das questões envolvendo meio ambiente, saúde e segurança, denotam a intencionalidade de tornar a firma uma empresa com características modernas, que busca, na contemplação dos parâmetros de governança corporativa, uma maior transparência informativa com todos os grupos de interesses envolvidos em torno da empresa”.

Não há o que ressaltar na descrição do processo de reorganização gerencial e administrativa da Petrobras, a não ser o fato de que sua “intencionalidade” originou-se de fora da empresa, e não de dentro ou por iniciativa da empresa. Parte inclusive das readequações ocorreu em virtude do aumento da base de acionistas e aderência às normas de governança exigidas para negociação no chamado Novo Mercado da Bovespa e emissão de ADR no exterior, resultante da venda de ações ordinárias da União e BNDES que excediam ao percentual mínimo para manutenção do controle estatal.

Há ainda dois reparos a fazer em relação a esta leitura dos efeitos da Lei do Petróleo sobre a Petrobras e a reação da empresa ao novo contexto regulatório.

O primeiro reparo é a interpretação de que o fim do monopólio da Petrobras constituiria, *strictu sensu*, prejuízo ou dano irreparável à empresa. Ora, como já explicado, o monopólio tinha perdido parte do seu benefício para a empresa, na medida em que a política de preços que lhe era associada tornou-se perniciosa, pois introduzia crescente desfuncionalidade na alocação de recursos e capacidade de investimentos da Petrobras.

Ao contrário, a retirada dos entraves legais ao monopólio, combinada com a introdução de mecanismos de liberação e maior realismo na fixação dos preços dos derivados gerou benefícios para a Petrobras, ao menos por duas razões óbvias:

- Ainda que findo do ponto de vista legal, o monopólio de fato da Petrobras continuou e naturalmente demandaria um longo tempo de transição para introduzir algum nível de competição, dada a natureza das barreiras a entrada do mercado de petróleo e derivados;
- A combinação do exercício do “monopólio de fato” com preços mais alinhados aos vigentes no mercado internacional trouxe enorme benefício econômico para a Petrobras, que resultou no crescimento e rápida valorização da empresa.

O segundo reparo a fazer é, digamos, uma excessiva valorização do protagonismo da empresa como definidora da sua própria estratégia, ignorando o fato de que as principais decisões e condicionantes à gestão da Petrobras estão no âmbito do governo federal, seu controlador.

Todas as principais mudanças no escopo de reorganização da gestão da empresa foram viabilizadas a partir de mudanças institucionais conduzidas na esfera da política econômica ou pelo exercício de orientação estratégica do acionista controlador.

Ou seja, reconhecer o capital de conhecimento, inovação e capacidade de operação da Petrobras como organização com certo nível de autonomia não enseja derivar que estas habilidades ou capacidades corporativas pudessem se materializar sem um contexto institucional mais amplo favorável, que fornecesse os incentivos e os mecanismos de governança adequados para este processo de modernização!

O fim do monopólio da Petrobras nas atividades de E&P de petróleo exigiu mudanças no ambiente corporativo da empresa, no sentido de dotá-la de meios para atuar num ambiente competitivo. Estas mudanças levaram a uma redefinição do papel da Petrobras e de um tratamento diferenciado no contexto dos mecanismos de controle da atuação das empresas estatais. Há estudos que indicam significativos ganhos de gestão da Petrobras como resposta

ao novo ambiente regulatório. É o caso de Bridgman et alli (2011), que identificaram significativos ganhos de produtividade a partir da quebra do monopólio. A principal conclusão do artigo é que:

“Our main finding is that the reform led to a significant increase in Petrobras’s productivity growth. Between 1976 and 1994 labor productivity (as measured by oil extracted per worker) grew at an annual average of 4.7% whereas between 1995 and 2001 it grew at an annual average of 14,6%.”

Os autores destacam dois canais de interação entre o marco regulatório e as mudanças ocorridas na Petrobras. Um de natureza interna à empresa, outro de natureza externa, ligado diretamente ao ambiente institucional.

Ainda que no mercado de derivados não tenha havido novos concorrentes e que no mercado de E&P a concorrência também tenha sido limitada, face às vantagens acumuladas da Petrobras, ainda assim o novo contexto regulatório criou incentivos para a empresa Petrobras reduzir custos de operação e eliminar objetivos não econômicos, apoiando-se na hipótese de contabilidade dos mercados. Em resumo:

“The prospect of competition resulted in major changes in Petrobras management strategy and productivity. The findings are also consistent with contestable markets theory, which argues that a monopolist’s behavior is affected by the threat of new entrants, not just actual entrants”.

De outro lado, os autores reconhecem que a reforma embutiu maior autonomia gerencial a Petrobras, ao eliminar diversas regras restritivas, alterando substancialmente os condicionantes institucionais da gestão da empresa, conforme discutido no capítulo anterior. Tais mudanças mudaram a relação entre o Estado e a Petrobras, especialmente os mecanismos de controle e na definição de objetivos e estratégias a serem atingidos pela empresa.

Os autores apresentam dois indicadores de produtividade como evidência das mudanças na gestão da empresa. Um indicador foi o aumento de produtividade dos poços em produção, conforme figura 27 a seguir, que refletiu a política de priorização dos recursos humanos e de capital nas áreas de maior produtividade e a alienação de áreas maduras, em campos de acumulação marginal.

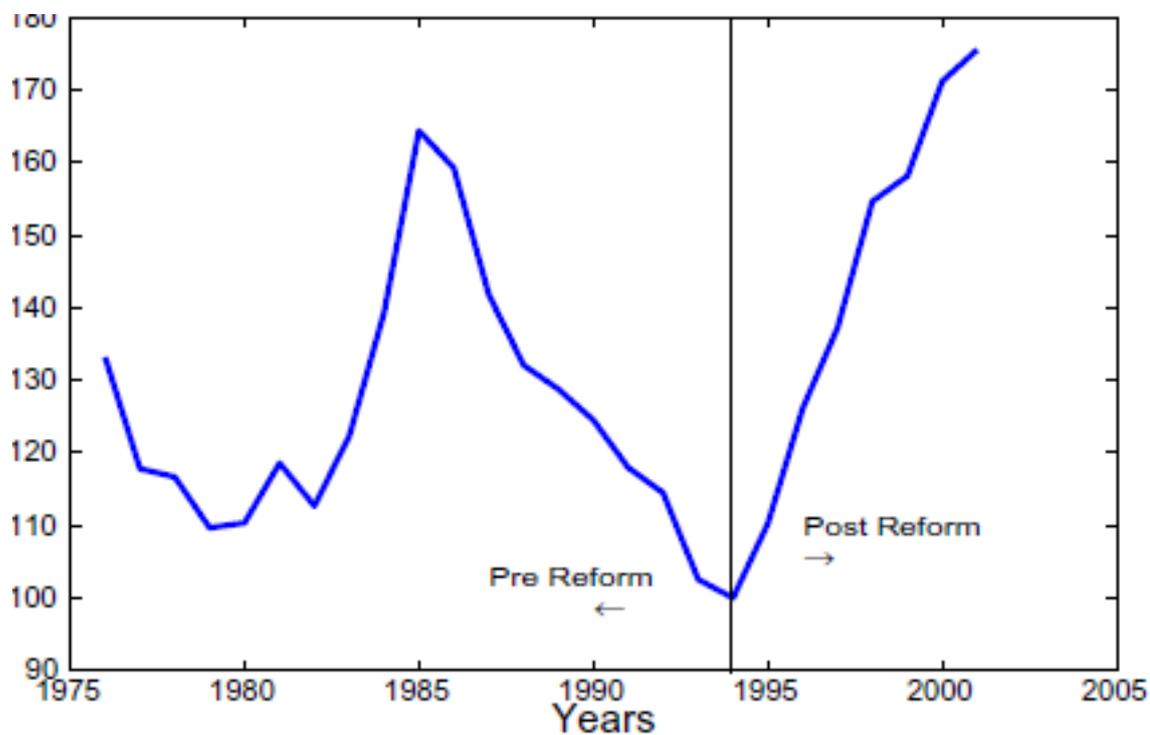


Figura 27: Produtividade Média dos Poços em Produção.

Fonte: Bridgman et alli (2011).

Obs: Base 1994-100

Outro indicador foi o aumento substancial na produtividade por empregado, refletida no aumento da produção a despeito da redução expressiva do contingente de pessoal contratado. Ainda que tal movimento de redução do quadro de pessoal tenha sido iniciado no início dos anos 90, ele se aprofundou a partir do fim do monopólio, conforme ilustrado na figura 28 a seguir.

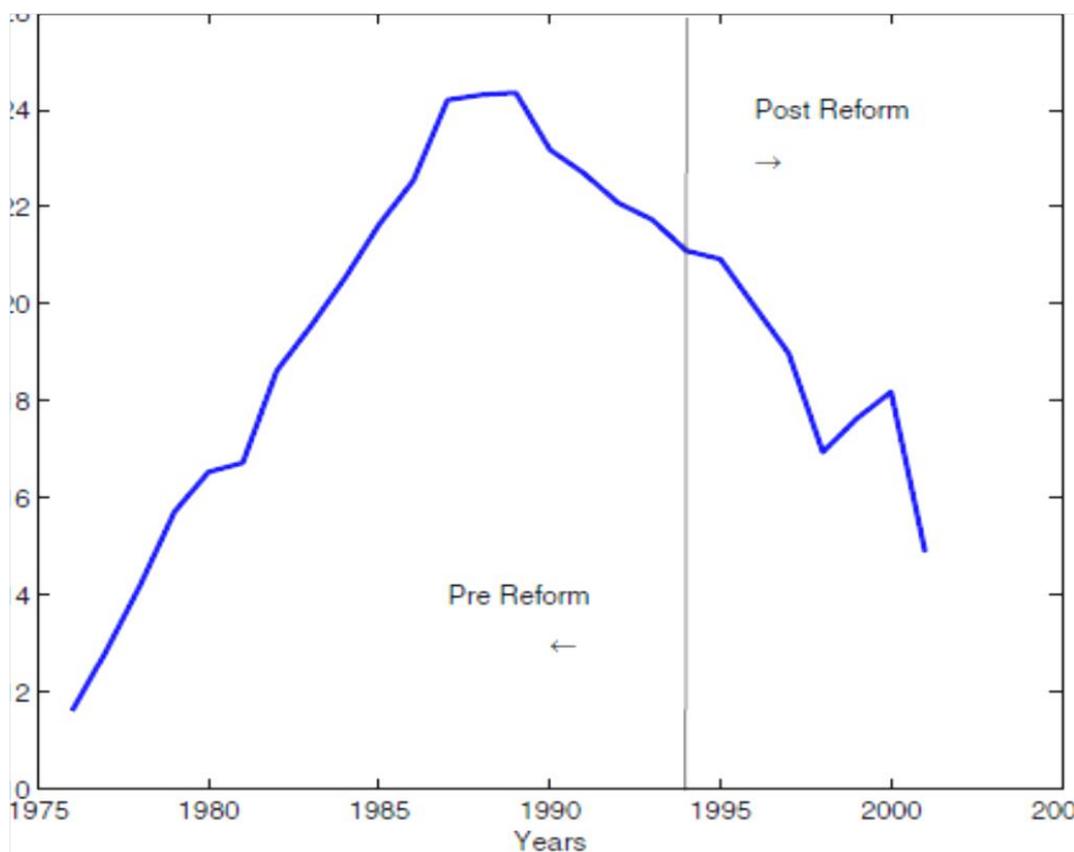


Figura 28: Quantitativo Pessoal da Petrobras.

Fonte: Bridgman et alli (2011).

6.4. ATRAÇÃO DE INVESTIDORES E OPERADORES PRIVADOS:

Um dos principais objetivos do fim do monopólio estatal foi criar condições para viabilizar investimentos privados, especialmente as atividades de E&P, para fins de acelerar a redução da dependência do petróleo importado. Este objetivo foi amplamente atingido. Além de atrair capitais e algumas das principais operadoras internacionais, o regime de concessões estimulou a formação de grupos nacionais de pequeno e grande porte para atuação no setor.

Examinado *ex-post*, parece trivial destacar a atração de investimentos privados para a exploração de petróleo no Brasil. Entretanto, considerado à luz da experiência anterior e sob os condicionantes da época, tal resultado revela um diferencial institucional do regime de concessões como vetor de estímulo aos investimentos privados. Em desfavor da iniciativa de atrair operadores privados atuavam ao menos três fatores: a experiência mal sucedida dos “contratos de risco” nos anos 70/80, a conjuntura de baixos preços internacionais do petróleo

e as incertezas associadas a um marco regulatório sem precedente no país, portanto não testado e consolidado.

A limitação mais óbvia da experiência brasileira com “contratos de risco” era o fato de terem sido firmados e geridos pela Petrobras, o que incorporava um inescapável conflito de interesses entre sua posição monopolista e a política pública de atrair investimentos privados⁸¹. Esta limitação foi superada a partir da Lei 9.478/97, que determinou que as rodadas de licitação e os contratos de concessão constituem competência ANP, agência independente e com delegação para o exercício do monopólio da União, buscando o cumprimento das metas de expansão das atividades de E&P.

Ainda assim, a participação do setor privado ocorreu em grande parte através de associações com a Petrobras. Atribui-se tal opção, conforme documentado na literatura, à estratégia do setor privado de minimização dos riscos associados à entrada no mercado, em função do conhecimento geológico e da infraestrutura desenvolvida pela Petrobras⁸². Mas também houve importante participação de operadores privados não associados à Petrobras, inclusive em concorrência direta, como foi o caso da OGX na rodada de 2007.

A tabela 11 a seguir apresenta uma distribuição dos grupamentos de empresas a partir de três critérios: área de concessão, quantidade de blocos e montante de bônus de assinatura. Os grupamentos de empresas por sua vez estão divididos em três tipos: blocos operados unicamente pela Petrobras, blocos operados através de consórcios formados entre a Petrobras e empresas privadas e ainda blocos operados unicamente por empresas privadas⁸³.

⁸¹Daí resulta a importância da atividade regulatória ser atribuída a outra organização estatal, que não a empresa estatal operadora.

⁸²Ver Felipe (2010).

⁸³Entre os novos operadores encontram-se empresas estatais de outros países, como a Statoil norueguesa. Entretanto, para simplificar e considerando que estas empresas operam fora de seus países segundo uma lógica basicamente privada, optou-se por agrupá-las no setor privado.

Tabela 11: Participação Percentual Média das Empresas nas Rodadas de Concessões.

Tipo	Empresa	Onshore	Offshore	Total
Área	Petrobras	12,9%	23,1%	17,8%
	BR Participações	11,8%	40,7%	25,6%
	Outras	75,3%	36,2%	56,6%
	<i>Total</i>	<i>100,0%</i>	<i>100,0%</i>	<i>100,0%</i>
Blocos	Petrobras	19,1%	42,4%	28,2%
	BR Participações	18,5%	26,7%	21,7%
	Outras	62,4%	30,9%	50,1%
	<i>Total</i>	<i>100,0%</i>	<i>100,0%</i>	<i>100,0%</i>
Bônus de Assinatura	Petrobras	35,7%	11,8%	13,2%
	BR Participações	23,1%	28,5%	28,1%
	Outras	41,3%	59,8%	58,6%
	<i>Total</i>	<i>100,0%</i>	<i>100,0%</i>	<i>100,0%</i>

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da ANP.

O primeiro ponto que os dados revelam é um perfil bastante diferente das concessões de áreas *onshore* das áreas *offshore*. Houve uma predominância das operadoras privadas na concessão de novas áreas *onshore*. De fato, as empresas privadas responderam por 62,4% dos blocos e por 75,3% das áreas concedidas *onshore*, respondendo ainda por 41,3% do montante de bônus de assinatura arrecadados.

Tal fenômeno resultou do fato de que tanto as operadoras internacionais quanto a Petrobras concentraram-se nas áreas *offshore*, cujas escala e potencial de lucratividade eram mais adequados ao perfil de grandes empresas. Também a Petrobras adotou como estratégia de concentrar recursos nas áreas de maior produtividade, alienando ativos de produção de pequena escala comercial. Ambos os movimentos abriram espaço para a atuação de empresas de pequeno e médio porte de controle nacional, à semelhança do que ocorre em outros países, como o caso dos EUA. Neste contexto, a ANP promoveu duas rodadas específicas de licitação de campos denominados “marginais”⁸⁴.

⁸⁴Conforme destaca Lima (2008), as licitações ofereciam antigos campos de petróleo e gás natural, que haviam sido operados pela Petrobras e abandonados por razões econômicas e devolvidos à ANP.

O segundo ponto a destacar é o elevado percentual de consórcios entre Petrobras e empresas privadas no conjunto das rodadas, equivalente a 40,7% da extensão dos blocos licitados *offshore* e a 26,7% da quantidade de blocos. Tais percentuais são ainda maiores ao ser excluída a rodada de 2007, considerada “atípica” pela predominância dos lances vencedores da OGX, equivalentes a mais de 90 % dos blocos *offshore*. Assim, prevaleceu ao menos até a rodada de 2006 um forte componente de cooperação entre a Petrobras e as empresas privadas, em lugar de uma concorrência aberta e direta. As razões para tal modelo prevalecer são destacadas por Felipe (2010):

“De qualquer forma é certo que a estratégia das outras empresas de se associar à Petrobras não está ligada ao lance do leilão e nem significativamente em aumentar suas chances de vitória na rodada.” O que se sugere é que as empresas, ao decidirem por adentrarem na E&P brasileira, buscaram a parceria por conta de uma garantia de diversificação do risco e face ao conhecimento e às competências acumulados que a Petrobras detém sobre as bacias sedimentares brasileiras, dados seus anos de atuação no Brasil e ao reconhecido sucesso tecnológico conquistado no ambiente de águas profundas. Assim, a associação com a Petrobras não está ligada ao leilão, mas à oportunidade de absorção de conhecimento e de aprendizado, por outras empresas, do que a Petrobras tem de competências acumuladas. É o mesmo que dizer que a Petrobras opera com competências diferenciadas em relação às suas concorrentes. Pelo lado da Petrobras, a associação parece estar mais ligada à divisão dos riscos, o que lhe permitiu acessar uma quantidade de áreas/blocos que lhe são estratégicos com menos recursos do que seria necessário isoladamente. Além de isso significar uma coordenação da concorrência, também é significativo para consolidar sua presença em áreas de fronteira exploratória e de alto potencial”.

Este ambiente em que a cooperação prevalecia em detrimento da concorrência de certo modo foi quebrado na rodada de licitação de 2007. Naquela ocasião, a OGX adotou uma estratégia agressiva para conquistar 21 dos 23 blocos em que ofereceu propostas. Como resultado, o volume arrecadado de bônus de assinatura em 2007 foi o maior no período, superando em muito as rodadas anteriores.

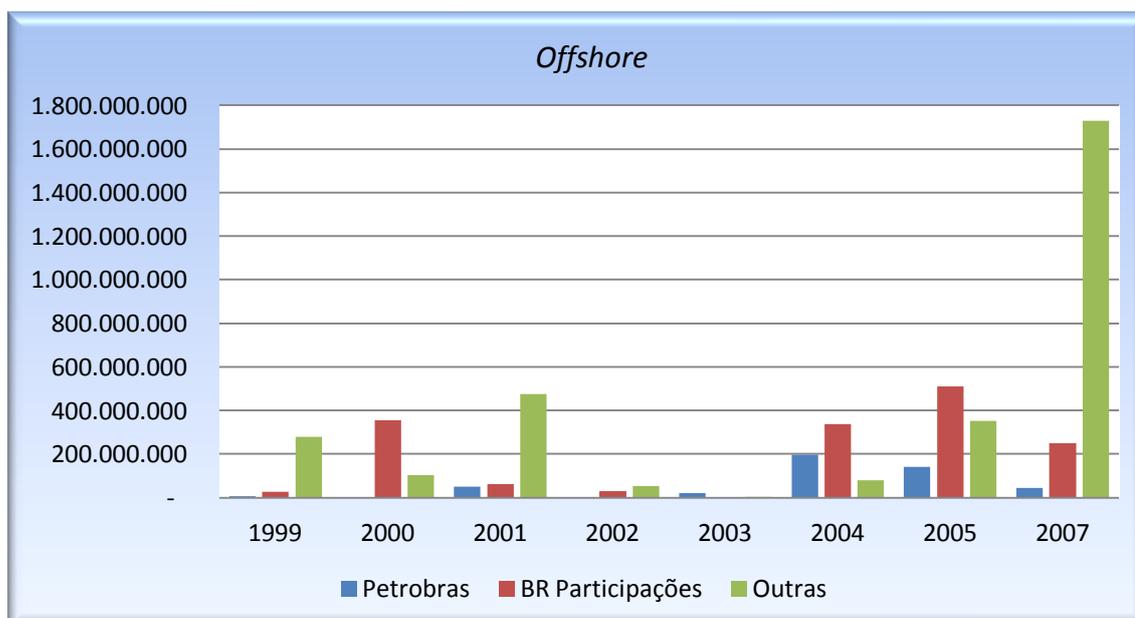


Figura 29: Bônus de Assinatura Total Pago Sobre os Blocos Arrematados (R\$).
Fonte: Bridgman et alli (2011).

Outra forma de visualizar a “quebra” no padrão de concorrência é a análise da taxa de aproveitamento da Petrobras. A taxa de aproveitamento é a proporção dos lances vencedores com percentual do total dos lances ofertados, em consórcio ou não. À exceção da rodada de 2007, quando a taxa de aproveitamento da Petrobras situou-se em 47%, nos demais anos variou entre o mínimo de 70 e o máximo de 97%, apresentando média no período de 84,9%, conforme destacado por Felipe (2010).

Tabela 12: Dados Gerais Sobre a Participação da Petrobras.

Caracterização	RODADA										
	1 ^a	2 ^a	3 ^a	4 ^a	5 ^a	6 ^a	7 ^a	8 ^a	9 ^a	10 ^a	total
Data	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	-
Lances Petrobras	7	10	20	9	89	113	109	22	57	28	464
Lances Petrobras Vencedores ^b	5	7	15	8	87	103	95	21	27	26	394
Aproveitamento Petrobras (%)	71	70	75	89	97	91	87	95	47	92	84,9

a, b – inclui os lances em consórcio sendo ou não operadora.

Obs: Os dados incluem os lances da Petrobras sozinha ou em consórcio.

Fonte: Felipe (2010)

A retirada das áreas de pré-sal na 10ª rodada em 2008 tornou o certame inexpressivo, configurando a interrupção do fluxo regular de oferta sob regime de concessões de novas áreas para exploração de petróleo no Brasil. Talvez o ocorrido na rodada de 2007 constituísse o prenúncio de maior concorrência direta com a Petrobras. Talvez tenha sido um episódio isolado, e a tendência continuasse de uma forte associação entre o setor privado com a Petrobras. Mas o balanço das dez rodadas indica que foi possível compatibilizar tanto a atração de investimentos privados quanto os espaços de crescimento para a Petrobras sob o regime de concessões em bases competitivas.

6.5. PARTICIPAÇÕES GOVERNAMENTAIS:

Uma das mudanças mais substantivas promovidas pela Lei do Petróleo foi no regime de arrecadação e alocação das participações governamentais sobre as atividades de E&P de petróleo. Este tema é de grande interesse, uma vez que as rendas extraordinárias derivadas da exploração de petróleo exigem uma tributação específica no setor.

Tais mudanças serão analisadas segundo três aspectos principais.

O primeiro aspecto a destacar foi o aumento da fatia de apropriação da renda petrolífera, tanto através da majoração das alíquotas sobre a modalidade previamente existente – *royalties* – quanto sob a forma de novos instrumentos de arrecadação. Sob este aspecto, a Lei do Petróleo aproximou a legislação brasileira às práticas internacionais, no sentido de maior aproveitamento da capacidade contributiva do petróleo.

O segundo aspecto foi a alocação federativa dos recursos arrecadados, beneficiando principalmente as regiões produtoras e a União. Este tema, ainda que não tenha suscitado maiores questionamentos quando da aprovação da Lei do Petróleo, tornou-se o principal alvo de disputas a partir da tramitação das mudanças legais que levaram à introdução do regime de partilha recentemente.

Por último, associado ao tema federativo, são apresentados os principais aspectos fiscais quanto à destinação dos recursos das participações governamentais do petróleo, evidenciando padrões diferentes entre a União e as regiões produtoras.

6.5.1. Participações Governamentais: Do Monopólio da Petrobras à Lei do Petróleo:

O objetivo desta seção é analisar as mudanças de regras das participações governamentais sobre as atividades de E&P de petróleo comparando as estruturas vigentes antes e após a Lei do Petróleo, em decorrência do fim do monopólio da Petrobras e a instituição do regime de concessões⁸⁵.

A análise buscará responder às seguintes questões:

- 1) Quais os modelos de arrecadação e a natureza dos instrumentos adotados?;
- 2) Em que medida foi alterada a parcela da renda petrolífera destinada a participações governamentais?;
- 3) Quais os modelos de repartição federativa e suas principais repercussões fiscais?

Durante o período de vigência do monopólio estatal, o tema permaneceu de modo secundário na agenda do setor. A Lei 2004/53, que instituiu o monopólio estatal sobre a exploração do petróleo e criou a Petrobras, também estipulou o pagamento de *royalties* sobre a produção *onshore*, uma vez que não havia exploração na plataforma continental. O pagamento de *royalties* era devido à uma alíquota de 5% sobre a produção e os recursos arrecadados eram destinados exclusivamente aos Estados e Municípios produtores.

Apenas após o desenvolvimento da exploração de petróleo na Bacia de Campos é que foi instituído o pagamento de *royalties* sobre a produção na plataforma continental. A Lei 7453/85 determinou o pagamento de *royalties* sobre a produção *offshore* também na alíquota de 5% sobre a produção *offshore*, incluindo na distribuição dos recursos o Ministério da Marinha e os estados e municípios, através de um Fundo Especial.

A Constituição Federal de 1988, que reafirmou o monopólio da Petrobras sobre o petróleo, manteve as características da tributação sobre a exploração e produção: o princípio da descentralização da maior parcela dos recursos arrecadados e a prioridade para as regiões produtoras no total dos recursos distribuídos a estados e municípios. A CF remeteu as

⁸⁵Esta seção reflete em parte alguns dados e conclusões publicados em Dias e Renault (2012), trabalho produzido em simultâneo a esta Tese.

condições de aplicação dos dois princípios à legislação ordinária e menciona explicitamente os conceitos de “participação no resultado” e “compensação financeira” pela exploração⁸⁶.

Ao contrário da experiência internacional⁸⁷, em que um dos objetivos do monopólio estatal sobre o petróleo é garantir um nível adequado de arrecadação de recursos sobre o setor, tal objetivo não se materializava sob o monopólio da Petrobras. O modelo equivalia a uma tributação *single-royalty*, que tratava de modo igual áreas de produtividade muito diferenciada, não captando, portanto, as rendas extraordinárias advindas das áreas mais lucrativas. Tal fato fica ressaltado na medida em que não houve mudança na tributação mesmo após os choques de preços nos anos 70/80 e ainda após a consolidação da exploração em águas profundas na Bacia de Campos. Outro fator agravante quanto à apropriação de PG era a ausência de uma entidade independente para exercer a fiscalização sobre os volumes apurados e recolhidos, função hoje exercida pela Agência Nacional de Petróleo. Tratava-se de uma situação inusitada: um caso singular de “autofiscalização” do único contribuinte.

A edição da Lei do Petróleo em 1997 alterou radicalmente a forma de apropriação e distribuição das PG do petróleo, produzindo efeitos substanciais sobre o nível de tributação do setor e a repartição das receitas arrecadadas entre os entes federados.

A primeira mudança correspondeu ao aumento da alíquota vigente sobre a cobrança de *royalties*. Foi introduzida uma alíquota adicional de até 5%, que na prática resultou em multiplicar por dois a arrecadação de *royalties*⁸⁸. Além da majoração dos *royalties*, foram implantado dois novos instrumentos de participações governamentais: a) o Bônus de Assinatura: valor pago para a União pelo vencedor das licitações promovidas pela ANP para outorga do direito de concessão sobre as áreas oferecidas; b) as Participações Especiais (PE): modalidade de arrecadação incidente sobre campos de grande volume de produção e/ou alta rentabilidade, conforme especificado em regulamentação própria do Executivo.

Do ponto de vista das participações governamentais, a mudança mais relevante introduzida pela Lei do Petróleo foi a cobrança das chamadas “Participações Especiais” - PE para os campos de elevada produtividade. Diferentemente dos *royalties*, aplicados sobre o

⁸⁶Constituição Federal, Art. 20, parágrafo 1º: É assegurada, nos termos da lei, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração.

⁸⁷Tal como analisado em Hultz et ali (2012).

⁸⁸Foram adotados critérios diferentes para repartição dos recursos entre as unidades federadas para este adicional de *royalties*.

valor bruto da produção de petróleo, as PE constituem um conceito similar ao de adicional de imposto de renda, aplicado sobre a renda líquida da exploração⁸⁹. Ou seja, as PE são arrecadadas através da aplicação de determinadas alíquotas sobre a renda líquida de cada campo específico. Estas alíquotas variam de acordo com o volume de produção, o ambiente da produção (terra, águas rasas ou águas profundas) e aumentam gradativamente do primeiro ao quarto ano de produção.

Neste sentido, trata-se de um instrumento capaz de ajustar a fração pública na renda do petróleo face a novas situações, como mudanças relevantes nos preços do petróleo ou ainda descobertas de novas áreas com potencial diferenciado de lucros, a exemplo do Pré-Sal. A distribuição das PE observa uma participação da União (50%) maior do que a vigente para a distribuição dos *royalties*, mas ainda assim destinando parcela expressiva para Estados (40%) e Municípios (10%) produtores.

A majoração da alíquota incidente a título de *royalties* e a incidência das Participações Especiais aproximaram o nível de tributação sobre as atividades de E&P de petróleo no Brasil aos níveis praticados internacionalmente, conforme indicaram vários estudos, entre os quais de Barbosa e Bastos (2001)⁹⁰, cujos dados estão apresentados na figura 30 a seguir:

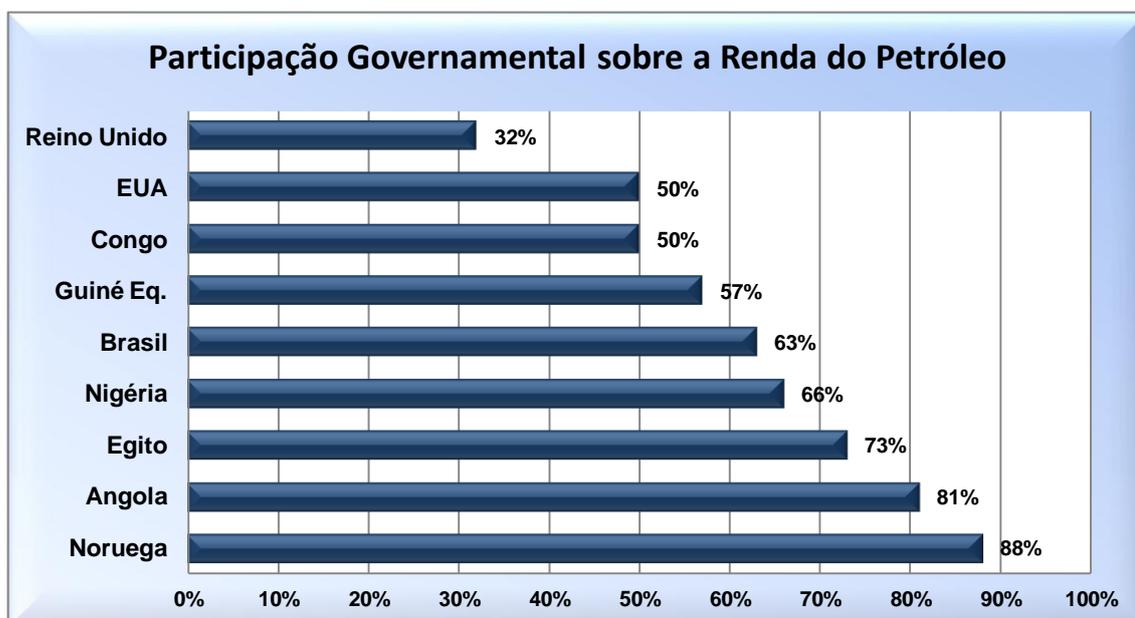


Figura 30: Participações Governamentais Incidentes Sobre a Renda do Petróleo – Percentual Médio.

Fonte: Barbosa e Bastos (2001).

⁸⁹Nos termos do Decreto 2705/1998, as participações especiais são incidem sobre a receita bruta da produção, deduzidos o pagamento de *royalties* e outros tributos vigentes, custos operacionais, depreciação e investimentos.

⁹⁰Citado em Almeida e Araújo (2003).

Em razão das alterações efetivadas, houve enorme aumento da arrecadação de PG sobre a E&P de petróleo. Este fenômeno pode ser avaliado de duas formas: através da evolução dos valores absolutos de arrecadação, deflacionados em moeda constante, e através da estimativa da equivalência em percentual da arrecadação no valor da produção. Nesta segunda hipótese, é como se estimasse a “fração” do barril de petróleo destinada às participações governamentais.

Em termos absolutos, a arrecadação de PG multiplicou em dez vezes entre 1999 e 2008, mesmo excluindo-se as receitas de bônus de assinatura, devido ao seu caráter pontual, conforme ilustrado na figura 31. Os dados indicam também que as chamadas “participações especiais”, incidentes sobre campos de alta produtividade, tornaram-se a principal modalidade de arrecadação, situando-se num volume cerca de duas vezes maior do que o arrecadado a título de *royalties*.

Ainda que também tenham contribuído para o crescimento da arrecadação tanto o aumento da produção quanto o aumento dos preços internacionais do petróleo, o principal fator foi a mudança da tributação em razão da Lei do Petróleo. Caso fosse mantido o regime anterior, isto é, na hipótese de aplicação das alíquotas e os mecanismos vigentes sob o monopólio da Petrobras, a arrecadação equivaleria a cerca de um quarto do total efetivado.

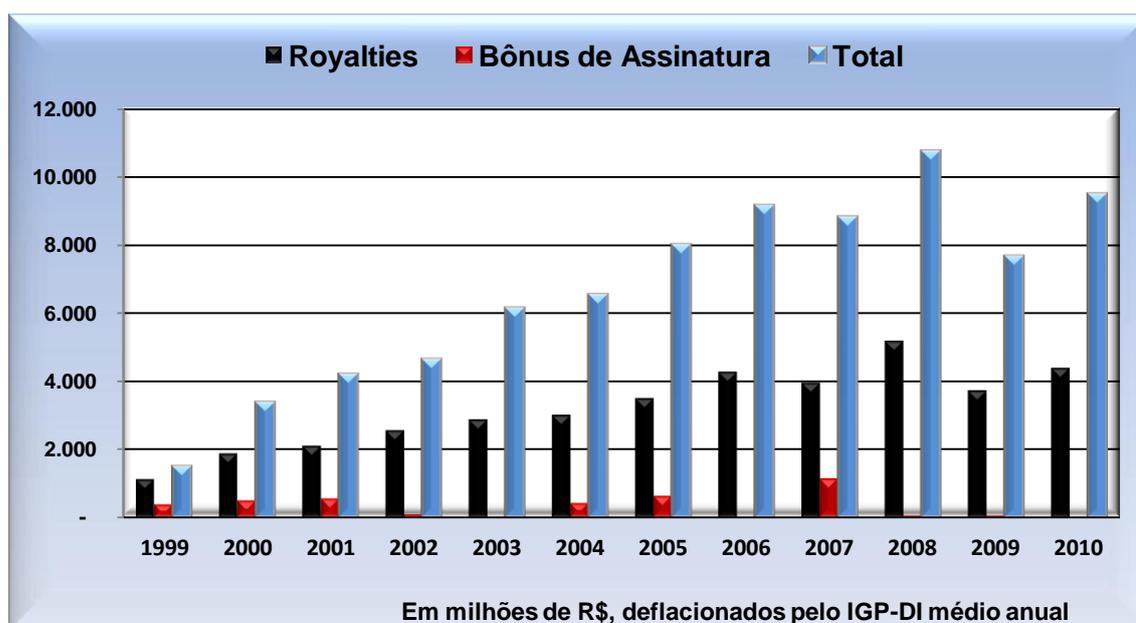


Figura 31: Gráfico Arrecadação de Royalties, Participações Especiais, Bônus, Total.
Fonte: ANP - elaboração própria.

Uma forma de neutralizar o impacto do aumento de preços e do aumento da produção é estimar o percentual do valor da produção destinado ao pagamento de participações governamentais. Calculada como percentual do valor da produção corrente, estima-se que a incidência de PG na etapa de E&P⁹¹, tenha subido de algo em torno de 4,9% em 1999 para um patamar da ordem de 20%, conforme tabela 13 a seguir. Em outras palavras, o resultado é uma multiplicação em quatro vezes da “alíquota efetiva” de participações governamentais na etapa de E&P, desconsiderados o bônus de assinatura e ainda outros tributos usuais.

Enquanto a participação de estados e municípios subiu de 2,4 para 12,3% da renda do petróleo, no caso da União o percentual aumentou de 2,4 para 8,1%.

Tabela 13: Valor das Participações Governamentais como Percentual do Valor da Produção.

	ANO											
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Arrecadação Total	4,8%	15,9%	18,7%	18,4%	19,4%	17,4%	16,8%	18,6%	16,5%	19,0%	19,2%	20,4%
Estados, DF e Municípios	2,4%	10,6%	12,7%	12,0%	11,6%	10,5%	10,2%	10,2%	10,0%	11,6%	11,3%	12,3%
União	2,4%	5,3%	6,0%	6,4%	7,8%	6,9%	6,6%	8,4%	6,5%	7,4%	7,9%	8,1%

Obs: 1) valor da produção estimado em barris em réias (ajustado pela taxa de câmbio média anual X preço do barril de petróleo – BRENT).

2) Participações Governamentais = Royalties + Participações Especiais.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da ANP, BACEN e BP.

Não constitui novidade a constatação de que houve enorme crescimento das PG após a introdução das regras da Lei do Petróleo. Entretanto, tal constatação não vem acompanhada da interpretação sob o significado deste crescimento das receitas no contexto do desempenho do setor e suas empresas. Neste sentido, dois aspectos devem ser ressaltados quando se analisa a eficácia do modelo de participações governamentais instituído pela Lei do Petróleo. O primeiro aspecto é que o aumento da tributação não inibiu o crescimento da produção e das reservas, mudando o paradigma da experiência anterior com o monopólio da Petrobras. No paradigma anterior, a baixa tributação era justificada como necessária para viabilizar investimentos na exploração do petróleo. Em sentido oposto, um fato marcante do regime de concessões foi a atração de novos investimentos e operadores internacionais e nacionais para o setor, mesmo diante da quadruplicação da incidência de participações governamentais sobre

⁹¹Desconsiderando-se o pagamento de bônus de assinatura e demais tributos usuais sobre a atividade econômica.

as atividades de E&P. Tal fato sugere que o monopólio estatal não seria um instrumento eficaz quanto à efetividade na arrecadação de participações governamentais⁹².

Outro aspecto ainda mais relevante do que o anterior foi que o aumento da incidência de participações governamentais não inviabilizou a melhoria dos indicadores econômico-financeiros da Petrobras. Tal fato sugere que os ganhos gerenciais da reestruturação na empresa foram capazes de atender a ambos os objetivos: aumento da “cunha fiscal” e aumento da lucratividade e da capacidade de investimentos da empresa. Afinal, qual seria o fundamento da Petrobras ser mais lucrativa mesmo suportando uma carga tributária adicional, que não uma substancial melhoria nos seus indicadores de eficiência e gestão? A única explicação plausível foram os ganhos de eficiência da Petrobras como resultado do novo ambiente regulatório e das mudanças no padrão de gestão da empresa.

Em síntese, é forçoso reconhecer que, ao separar as funções do Estado regulador do Estado operador, o regime de concessões criou as condições para o exercício adequado de uma das funções tradicionais do setor petróleo, que é de constituir importante fonte de recursos para os orçamentos públicos, proporcionada em razão das rendas extraordinárias próprias da atividade, sem prejuízo para o pleno desenvolvimento do setor e de sua principal empresa, a Petrobras.

6.5.2. Repartição Federativa e Impactos Fiscais das Participações Governamentais:

A mudança nas regras de incidência das PG nas atividades de E&P de petróleo levou a um crescimento do volume de recursos arrecadados. Tal fato gerou importantes repercussões do ponto de vista da repartição entre os entes da Federação e dos impactos fiscais respectivos. Tema antes relegado a um segundo plano, ganhou tamanha importância que “contaminou” e dominou os debates por ocasião da recente tramitação do projeto de lei instituindo o regime de partilha.

Do ponto de vista federativo, o regime de participações governamentais criado através da Lei do Petróleo manteve o caráter descentralizado de repartição os recursos arrecadados,

⁹²Um exemplo de tratamento fiscal privilegiado da Petrobras foi a cessão onerosa sem licitação de 5 bilhões de barris da União para a empresa, operação que foi desonerada do pagamento de Participações Especiais, nos termos da Lei 12.276/2010, ao contrário das regras gerais vigentes para o setor. Tal renúncia alcançou a cifra de R\$ 100 bilhões, segundo estimativas em Dias & Renault (2012).

beneficiando amplamente as regiões produtoras. Considerando a arrecadação de *royalties* e PE, estados e municípios produtores responderam por 55% das receitas distribuídas, cabendo à União o percentual de 41% e o rateio de 4% para regiões não produtoras, conforme tabela 14.

Tabela 14: Distribuição das Participações Governamentais (%).

Beneficiários	Participação média sobre total %
Estados Produtores	34%
Municípios Produtores	21%
Estados e Municípios não-produtores	4%
União	41%
Total	100%

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da ANP.

O crescimento das transferências de PG do petróleo gerou significativos impactos nas finanças de Estados e Municípios das regiões produtoras. Há diversos estudos que analisaram o impacto das transferências governamentais para os municípios produtores.⁹³ Nesta tese, optou-se por concentrar a análise nos estados maiores produtores, Rio de Janeiro e Espírito Santo, que responderam por cerca de 53% dos recursos transferidos a estados e municípios em 2010.

A tabela 15 a seguir mostra a participação das PG do petróleo na receita corrente líquida e como proporção do investimento do RJ e do ES. Ao longo da década, as rendas do petróleo tornaram-se crescentes no financiamento destes dois principais estados produtores. Tal crescimento resultou da combinação de aumento da produção, aumento dos preços internacionais do petróleo e do aumento da incidências de PG como percentual da renda petrolífera. No caso do RJ, as receitas do petróleo como proporção da receita corrente subiram de 5% em 2000 para percentuais superiores a 12% a partir de 2005. Por outro lado, já a partir de 2002 a receita do petróleo superou o volume total de investimentos do Estado do RJ. Dito de outra forma, as rendas do petróleo financiam os investimentos e também parcela das despesas correntes, relativas à prestação permanente de serviços públicos.

⁹³É o caso de Bregman (2007), que analisou especificamente os critérios de cobrança das PG e os resultados da aplicação dos recursos, de forma mais detalhada nos municípios.

Antes inexpressiva no caso do ES, as receitas do petróleo atingiram 4,5% da receita corrente e 42,5% dos gastos em investimentos em 2010, função do aumento de produção no Estado.

Tabela 15: Indicadores Fiscais – em (%).

Tipo	U	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
PG/ Receitas Correntes	RJ	5,0	6,6	8,4	11,9	11,3	13,6	15,3	12,6	16,4	12,5	13,8
PG/Receitas Correntes	ES	0,5	0,7	2,3	1,4	1,0	0,9	1,3	1,7	3,8	3,0	4,5
PG/ Investimentos	RJ	51,0	68,1	106,2	373,2	256,4	291,4	298,8	306,3	382,9	230,1	144,5
PG/ Investimentos	ES	10,3	13,7	19,1	61,5	32,7	16,8	16,0	23,2	52,6	40,3	42,5

Fonte: Dias e Renault (2012).

PG = soma das transferências de *royalties* e Participações Especiais.

Dois dos argumentos mais comuns contra a distribuição das PG sobre petróleo às regiões produtoras são que levaria a uma excessiva concentração de recursos e também que a obtenção de rendas desta natureza resultaria no relaxamento do esforço de arrecadação/tributação dos demais setores da economia⁹⁴. Os dados indicam que não há evidências no caso dos dois maiores estados produtores.

Para ilustrar o argumento, recorre-se a três indicadores: a) *ranking* estadual da receita corrente per capita; b) *ranking* da razão federativa; c) *ranking* da relação receita tributária/receita corrente.

A receita corrente líquida expressa o conjunto de receitas auferidas pelo ente federado, tanto sob a forma de receita tributária, derivada da tributação sob sua competência, quanto sob a forma das várias modalidades de transferências federais, derivadas da repartição constitucional de impostos, entre outros. De um modo geral, Estados mais desenvolvidos são menos dependentes das transferências federais, pois possuem base econômica com maior potencial de contribuição.

Apesar do significativo aumento real nas transferências de PG no petróleo, o RJ perdeu posições (de 6º para 12º lugar) no *ranking* de receita corrente per capita, enquanto o ES subiu apenas de 7º para 6º (ver tabela 16). Como o RJ e o ES ocupam, respectivamente, o 3º e o 6º lugar no *ranking* do PIB per capita⁹⁵, não há indicação de que as transferências do petróleo tenham gerado distorções alocativas em favor destes Estados. Em outros termos, as

⁹⁴Ver Ahmad e Mottu (2002).

⁹⁵Dados IBGE para 2009.

transferências do petróleo não alteraram o *status quo* destes estados no ranking da receita pública.

Tabela 16: *Ranking* Estadual da Receita Corrente Per Capita.

<i>Em R\$ Correntes</i>		
Posição	2000	2010
1º	DF - 2777	DF - 5147
2º	RR - 1671	RR - 5067
3º	AC - 1359	AC - 4591
4º	AP - 1334	AP - 4442
5º	SP - 1144	TO - 3573
6º	RJ - 1089	ES - 3312
7º	ES - 987	RO - 3256
8º	MT - 911	MT - 3190
9º	TO - 903	SP - 3176
10º	MS - 878	MS - 3077
11º	RS - 862	SE - 2950
12º	AM - 822	RJ - 2912
13º	SE - 798	AM - 2889
14º	SC - 789	RS - 2880
15º	RO - 784	SC - 2778
16º	MG - 711	GO - 2453
17º	PR - 680	MG - 2420
18º	RN - 665	RN - 2343
19º	GO - 615	PR - 2241
20º	PB - 545	PE - 1965
21º	AL - 506	PI - 1903
22º	CE - 506	PB - 1833
23º	PA - 489	AL - 1789
24º	PE - 469	BA - 1759
25º	BA - 460	CE - 1645
26º	PI - 431	PA - 1628
27º	MA - 373	MA - 1398

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Secretaria do Tesouro Nacional.

Outra forma de demonstrar que as transferências de PG do petróleo aos Estados produtores não alteraram significativamente a distribuição geral de recursos entre as unidades da Federação é através do *ranking* da chamada razão federativa, que expressa a importância

das transferências federais no total da receita corrente dos estados (ver tabela 17). Em levantamento realizado para o ano de 2009, o RJ e o ES encontram-se, respectivamente, em último e 21º lugar do *ranking*, respectivamente⁹⁶. Estes números sugerem que as PG no petróleo não alteraram o caráter redistributivo das transferências federais em favor dos Estados menos desenvolvidos.

Tabela 17: *Ranking* da Razão Federativa por UF – 2009 -

<i>R\$ Correntes per capita</i>					
UF	Posição	Receitas (incluem-se royalties) (a)	Transferência para Estados e Municípios (incluem-se royalties) (b)	Transferências - Receitas (a-b)	RAZÃO FEDERATIVA (b/a)
Amapá	1	360,93	2.939,61	2.578,68	8.145
Acre	2	354,13	2.788,09	2.433,96	7.873
Roraima	3	476,68	3.582,53	3.105,86	7.516
Tocantins	4	373,28	2.301,81	1.928,53	6.166
Piauí	5	268,24	1.235,39	967,16	4.606
Maranhão	6	296,34	1.128,51	832,17	3.808
Alagoas	7	328,02	1.199,77	871,76	3.658
Paraíba	8	359,17	1.170,21	811,04	3.258
Rondônia	9	456,40	1.438,93	982,52	3.153
Pará	10	341,41	927,72	586,32	2.717
Sergipe	11	659,36	1.564,01	904,64	2.371
Rio Grande Norte	12	594,25	1.275,32	681,06	2.146
Mato Grosso	13	693,12	1.100,66	407,54	1.588
Ceará	14	574,25	910,77	336,52	1.586
Mato Grosso Sul	15	652,77	1.006,20	353,43	1.541
Bahia	16	697,97	863,28	165,31	1.237
Pernambuco	17	827,89	873,82	45,93	1.055
Goiás	18	910,79	820,33	-90,46	0,901
Minas Gerais	19	1.325,55	741,77	-583,78	0,560
Amazonas	20	1.948,79	964,14	-984,65	0,495
Espírito Santo	21	2.576,42	1.035,98	-1.540,45	0,402
Rio Grande Sul	22	2.019,37	806,41	-1.212,96	0,399
Paraná	23	2.029,42	784,54	-1.244,87	0,387
Santa Catarina	24	2.208,58	802,90	-1.405,69	0,364
Distrito Federal	25	19.354,41	2.852,74	-16.501,67	0,147
São Paulo	26	4.938,33	633,53	4.304,80	0,128
Rio de Janeiro	27	7.215,32	903,53	-6.311,66	0,125
TOTAL	-	2.683,32	910,61	-1.772,71	0,339

Fonte: Afonso & Castro (2010).

⁹⁶De acordo com Afonso e Castro (2010), como as transferências das rendas de petróleo constituem uma pequena fração do total de transferências da União para os entes federados, observa-se uma espécie de paradoxo: apesar de relevantes para Estados produtores, sua redistribuição em favor de outras unidades não altera o quadro geral de distribuição de renda na Federação.

Por último, a tabela 18 apresenta o *ranking* por Estados da razão receita tributária/receita corrente líquida, que representa um indicador da capacidade de arrecadação a partir de sua base econômica. Por um lado, o indicador reflete o grau de desenvolvimento de cada estado, condição para a existência de uma base de tributação. Por outro, revela igualmente o exercício efetivo da competência tributária. Uma das distorções usualmente apontadas pelos críticos da descentralização de PG do petróleo é o desestímulo ao esforço de tributação sobre as demais atividades econômicas. Não é o que se verificou nos estados do RJ e ES, que mesmo diante do aumento das PG do petróleo foram capazes de promover o aumento da receita tributária própria no conjunto das receitas públicas.

Tabela 18: *Ranking* Estadual: Indicador Receita Tributária/Receita Corrente (%).

Posição	2000	2010
1º	SP - 78,4%	SP - 78,8%
2º	GO - 73,1%	ES - 69,8%
3º	SC - 69,8%	RS - 69,6%
4º	RS - 69,8%	SC - 68,8%
5º	ES - 69,7%	MS - 67,2%
6º	MT - 65,0%	MG - 66,9%
7º	MG - 64,9%	GO - 65,7%
8º	BA - 64,8%	DF - 63,1%
9º	AM - 62,0%	PR - 62,9%
10º	PE - 60,9%	RJ - 62,5%
11º	MS - 59,6%	AM - 59,2%
12º	RJ - 56,4%	PE - 55,1%
13º	CE - 52,3%	MG - 53,6%
14º	PR - 51,5%	BA - 52,2%
15º	RO - 50,1%	CE - 50,1%
16º	RN - 46,1%	RO - 48,6%
17º	PA - 40,7%	PA - 46,4%
18º	PB - 40,0%	PB - 46,2%
19º	AL - 38,3%	PB - 44,6%
20º	PI - 37,1%	AL - 40,9%
21º	SE - 35,7%	PI - 38,0%
22º	DF - 35,0%	MA - 37,7%
23º	MA - 31,9%	SE - 35,0%
24º	TO - 29,4%	TO - 28,2%
25º	RR - 21,0%	RR - 22,3%
26º	AP - 16,4%	AC - 21,2%
27º	AC - 15,9%	AP - 18,7%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Secretaria do Tesouro Nacional.

O padrão de aplicações dos recursos oriundos das participações do petróleo apresenta sensível diferença entre a União e estados e municípios produtores.

Enquanto nestes últimos a legislação não estabelece qualquer tipo de vinculação ou critério de aplicação dos recursos, no caso da União a Lei 9478/97 estabeleceu um conjunto de regras para rateio e aplicação dos recursos. A legislação estabeleceu a vinculação a determinadas áreas de governo, destinando recursos para os Ministérios do Meio Ambiente, Minas e Energia e Ciência e Tecnologia, além do Comando da Marinha. Além da vinculação setorial, há uma série de outras de especificações e restrições quanto à aplicação dos recursos.

Entretanto, a determinação legal de vinculação das receitas da cota-parte federal para aplicações específicas não resultou em plena e efetiva destinação de recursos para as respectivas áreas nos montantes arrecadados. Neste caso, a regra formal não resultou em sua plena aplicação, em função das restrições fiscais da União, que se refletem nas dificuldades de execução orçamentária e financeira dos chamados “recursos vinculados”⁹⁷. Uma vez que o limite de gastos de cada órgão no orçamento federal é determinado em função da compatibilização das demandas setoriais com o teto global de gastos, por sua vez limitado às metas fiscais, a experiência demonstra que a parcela das PG no petróleo arrecadada e destinada à União não tem sido aplicada integralmente nas finalidades previstas em lei.

A regularização do descumprimento da aplicação dos chamados “recursos vinculados” veio a ser instituída em 2009. Através da Lei 11.943/2009 foi autorizada a destinação dos recursos vinculados não aplicados a cada exercício orçamentário na amortização dos encargos da dívida pública, conforme bem observado por Afonso (2012):

“A União recorre a uma prática muito mais poderosa do que a DRU para desvincular as receitas de contribuições econômicas. Há anos que parte dessas receitas é alocada em reservas orçamentárias específicas, que não são gastas durante a execução orçamentária, engordando o caixa do Tesouro Nacional e contribuindo para a geração de superávit financeiro maior. Cabe ressaltar que, com o advento da Lei n. 11.943, de 2009, osuperávit financeiro do Tesouro (e o excesso de arrecadação) não obedece mais às vinculações dos recursos que lhe deram origem. Dessa forma, a parcela das contribuições econômicas não gasta durante o exercício orçamentário torna-se desvinculada no exercício seguinte, sendo permitida a sua utilização na amortização da dívida pública federal.O mesmo ocorre com os royalties e a Participação Especial do Petróleo, em que R\$ 6,3 bilhões (23,2% do total) serão esterilizados em 2012. A situação piora quando os números dos royalties do petróleo são analisados em detalhe. O Ministério de Minas e Energia fica sem poder gastar 92,1% dos recursos a ele destinados, enquanto o Ministério do Meio Ambiente é obrigado a restringir-se de programar absurdos 96,8% dos recursos dos royalties a ele destinados”.

⁹⁷Os problemas derivados do excesso de vinculação dos recursos arrecadados pela União estão descritos em Nota Técnica da Secretaria de Orçamento Federal (2003).

Deste modo, aquilo que constituía uma regra informal – na prática uma convenção na administração pública federal – transformou-se em dispositivo legal: a possibilidade de destinar recursos vinculados para a amortização de encargos da dívida pública.

Analisando a execução orçamentária ao longo do período, verifica-se que dos recursos alocados à União, a destinação para o superávit primário alcançou percentuais entre 60 e 90 % do volume arrecadado, conforme disposto na tabela 19. Isto significa dizer que, na prática, a parcela relativa à União das participações governamentais do petróleo tem sido majoritariamente destinadas ao pagamento de encargos da dívida pública, ainda que tal finalidade não tenha sido prevista na Lei 9478/97.

Logo, ainda que por vias transversas e não prevista na legislação original que regula a matéria, parcela dos recursos das participações governamentais do petróleo tem sido utilizados como um fundo de estabilização fiscal ou poupança, na medida em que não se transformam em gastos correntes e reduzem o endividamento da União.

Tabela 19: União: Alocação Recursos Arrecadação PG do Petróleo.

Nome	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Despesa da União	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Min. da Ciência e Tecnologia	14%	10%	11%	4%	2%	2%	2%	3%	8%	7%	7%	14%	5%
Min. de Minas e Energia	7%	2%	3%	3%	0%	0%	1%	2%	3%	1%	3%	2%	1%
Min. do Meio Ambiente	5%	3%	4%	1%	1%	2%	2%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Min. da Defesa	14%	14%	15%	7%	7%	4%	9%	5%	9%	10%	13%	19%	12%
Superávit Primário da União	60%	72%	67%	84%	89%	91%	85%	90%	80%	82%	76%	65%	82%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Secretaria de Orçamento Federal - SOF.

Em resumo, as mudanças introduzidas através da Lei do Petróleo no regime de incidência das participações governamentais sobre as atividades de E&P produziram os seguintes resultados:

- Transição de um modelo de tributação simplificada de *royalties* para um modelo de tributação seletivo e múltiplo, baseado na escala de produção e características da área explorada;
- Aumento da tributação no setor, aproximando os parâmetros praticados no Brasil da média praticada internacionalmente.
- Manutenção do modelo de repartição das PG entre as três esferas da Federação, priorizando a compensação a estados e municípios produtores.
- Crescente relevância das participações governamentais sobre o petróleo na execução orçamentária dos entes beneficiados com os recursos.
- Enquanto nos governos subnacionais os recursos ampliaram a capacidade de investimentos e custeio, no governo federal foram majoritariamente destinados ao esforço de geração de superávit fiscal e pagamento de encargos da dívida pública.

7. CONCLUSÕES:

Esta Tese analisou a reforma do setor petróleo nos anos 90 no Brasil como um caso paradigmático da importância do processo de mudança institucional para o desenvolvimento, focalizando o período de 1995 a 2010.

A hipótese de interação entre estrutura institucional e desempenho econômico constitui a linha central que conduz as vertentes teóricas institucionalistas. Mas as especificidades da titularidade sobre as reservas de petróleo e a liderança exercida pela Petrobras demandaram um esforço de compatibilização e convergência da literatura de base institucionalista com a literatura de setorial/economia industrial, dedicada aos modelos de exploração de petróleo e de governança de empresas estatais.

Do ponto de vista teórico, esta Tese contribui com duas conclusões resultantes deste “diálogo” entre a literatura institucionalista e a literatura setorial sobre exploração de petróleo. Uma é que a exploração de petróleo enquadra-se no que Williamson denominou “economia constitucional”, em que prevalece o contrato público como elemento estruturante do processo econômico. E, de fato, a ampla propriedade ou titularidade dos Estados nacionais sobre as reservas de petróleo tornam a atividade diretamente constituída ou derivada de legislação específica, convencionalmente denominada de marcos regulatórios da exploração do petróleo. A partir da propriedade pública sobre as reservas é que se desdobram as alternativas de exploração, as quais contemplam diversas combinações possíveis de exclusividade ou não exclusividade do monopólio estatal ao longo do processo produtivo, conforme classificação proposta por Tolmasquin & Pinto Jr.

A segunda conclusão é a necessidade de utilização de um esquema analítico que considere as especificidades da estratégia e governança das empresas estatais petrolíferas. Amplo estudo realizado por Hults (2012) indicou que as estatais petrolíferas apresentam ampla diversidade de padrões de estratégia, governança e desempenho, não comparáveis à atuação das empresas privadas do setor. Logo, resulta inadequado considerar a estatal petrolífera apenas como “mais uma” organização ou firma atuante no mercado de E&P, ainda que este mercado esteja regulado por estrutura institucional própria do regime de concessões, onde as empresas respondem ao mesmo conjunto de direitos e obrigações. Entretanto, a estrutura de direitos e obrigações derivada do contrato de concessões não esgota os mecanismos de fixação de objetivos, estratégias, gestão e controle do Estado relativos à

empresa petrolífera, como esta Tese procurou demonstrar no caso da Petrobras. Portanto, conclui-se que o desempenho da estatal, e, por conseguinte, do setor em razão da liderança da estatal, depende em grande parte destes mecanismos de interação entre o Estado e respectiva estatal petrolífera, e não apenas do marco regulatório de exploração *strictu sensos*.

Não é trivial comprovar a interação entre instituições e desenvolvimento, pela simples razão de que o desenvolvimento é um processo multifatorial e dinâmico. A complexidade apresenta-se nas distintas vertentes teóricas intitucionalistas analisadas. Mas, a pergunta que se fez é: na ausência de mudanças institucionais, haveria outros fatores para explicar o desempenho tão positivo do segmento de E&P de petróleo no período analisado? Tudo indica que não. As condições internacionais e o esgotamento do modelo de monopólio estatal no petróleo constituíam fatores limitadores da reprodução da trajetória anterior.

De meados dos anos 80 até final dos anos 90, a tendência baixista dos preços internacionais atuou como inibidor do crescimento das atividades de E&P, levando inclusive à deterioração das contas dos países exportadores de petróleo e forte reestruturação da indústria no contexto internacional. No Brasil, a perda de expressão do petróleo nas necessidades de financiamento externo retirou do setor a primazia em termos de alocação de recursos públicos, adquirida após os choques do petróleo na década de 70. A Petrobras viu deteriorar sua capacidade de investimento, resultado das políticas de contenção inflacionária e da crise fiscal do setor público. O esgotamento do modelo de crescimento brasileiro havia atingido igualmente a Petrobras, limitando as perspectivas de desenvolvimento da exploração do petróleo no Brasil, conforme destacado por Alveal, que à época antecipou a necessidade de reformas de natureza estrutural.

Seguindo a metodologia tradicionalmente utilizada por North e outros institucionalistas, procedeu-se à análise comparativa com outros países e com o setor no contexto internacional para verificar as diferenças de desempenho diante de diferentes opções de estrutura institucional. Concluiu-se pela singularidade da experiência de mudança institucional e de desempenho do setor petróleo no Brasil, especialmente quando comparada com a trajetória dos países latino-americanos. Também quando comparada com a trajetória anterior sob o regime de monopólio, o desenvolvimento da E&P de petróleo a partir de 1995 adquire amplo diferencial em seu favor, tanto sob o ponto de vista do atingimento de metas setoriais, quanto sob o ponto de vista de impactos em outros indicadores relevantes da economia brasileira.

O fim do monopólio da Petrobras e a introdução do regime de concessões nas atividades de E&P constituíram o núcleo de um amplo processo de mudança, que gerou uma nova estrutura institucional para o setor. Tais mudanças alcançaram a estrutura de mercado do setor, a estratégia e padrão de gestão da Petrobras, como também os mecanismos de regulação e de política setorial, além da incidência e apropriação de participações governamentais sobre a renda do petróleo, alterando significativamente a trajetória anterior. Avaliada no contexto histórico brasileiro e no contexto internacional do petróleo, a reforma empreendida nos anos 90 foi amplamente bem sucedida quanto aos seus objetivos, destacando-se:

- O excepcional desempenho na evolução das reservas e produção, levando à chamada autossuficiência do petróleo;
- A descoberta de novas fronteiras de exploração, em particular as reservas denominadas de Pré-Sal;
- A atração de investimentos e novos operadores ao mercado brasileiro de E&P, em regime de oferta de áreas em bases competitivas;
- O desenvolvimento da cadeia produtiva de bens e serviços locais;
- O crescimento substancial do setor petróleo no PIB e geração de empregos;
- O excepcional crescimento da arrecadação das participações governamentais, ao ponto que se transformaram em alvo de grande disputa no Congresso Nacional;
- A reestruturação da Petrobras, multiplicando seu valor de mercado e aproximando a empresa das melhores práticas gerenciais do setor.

Ao lado destes indicadores de natureza quantitativa, há que se ressaltar a consolidação de um modelo singular do ponto de vista institucional, especialmente quando comparada aos demais países latino-americanos. . O modelo criado viabilizou dois objetivos aparentemente inconciliáveis: o fortalecimento da Petrobras e a atração de investimentos e operadores estrangeiros para as atividades de E&P no Brasil.

A que se deve a singularidade da reforma do setor petróleo no Brasil? Ao fugir da dualidade “empresa estatal *versus* empresa internacional” ou “liberalização *versus* nacionalização”, o modelo contemplou o alinhamento de dois vetores de crescimento: a criação de um aparato institucional que atraísse o investimento privado e a reorganização da Petrobras com foco corporativo/empresarial. A singularidade da experiência brasileira é tanto mais evidente quando comparada com as opções adotadas pela Argentina (privatização e

desregulação total) e também México e Venezuela (manutenção do monopólio estatal e ausência de regulação independente do operador).

Do ponto de vista de concepção, o regime de concessões refletia uma visão de mudança no papel do Estado e de maior integração internacional da economia, através da clara separação entre as funções de Estado regulador e operador, como também da atração de capitais privados nacionais e internacionais para o setor. Sob este aspecto mais estratégico e conceitual, correspondia à antítese do monopólio. Assim, do ponto de vista da gênese da mudança institucional, ocorreu a hipótese de Chang e teóricos da EPI da primazia da Política e das “visões de mundo” na estruturação das instituições econômicas. E mais: a mudança no setor de petróleo ocorreu no contexto de uma mudança mais ampla de modelo econômico brasileiro, a partir dos requisitos para a efetivação da estabilização monetária no país.

Entretanto, ao manter o controle estatal sobre a Petrobras e a integridade de seus ativos e, adicionalmente, prover a empresa de maior autonomia gerencial e reduzir o ônus de outros encargos, o modelo adotado criou as condições para o crescimento acelerado da empresa, mesmo num contexto de concorrências nas atividades de E&P. Sob as lentes da Petrobras, a reforma não representou descontinuidade, mas evolução a partir de sua própria transformação, reforçando os elementos fortes da trajetória anterior. Esta característica reforça a figura elaborada por North de *path-dependence* e o papel das organizações atuando nos processos de mudança institucional. Se é que podemos denominar de “mercado” o monopólio estatal do petróleo, houve elementos de forte continuidade da organização central deste modelo, a Petrobras, que passou a interagir com outras organizações.

Portanto, se do ponto de vista estritamente formal o marco regulatório derivado da Lei 9478/97 resultaria num regime de concessão pura – antítese do modelo de monopólio estatal exclusivo, a resultante do processo de mudança institucional foi um regime híbrido do ponto de vista da organização do mercado. A preservação dos direitos de propriedade da Petrobras e ainda o amplo processo de reestruturação corporativa resultou na manutenção do caráter dominante da empresa estatal, ainda que operando em regime competitivo sob concessão. Portanto, a resultante institucional foi aquilo que Tolmasquim e Pinto Jr. classificam como marco regulatório de “exercício não exclusivo do monopólio da União, com a participação estatal” sob regime de concessões. O que confirma a multiplicidade e especificidade dos modelos de exploração de petróleo, de acordo com as características de cada país.

O ponto a destacar é que, na ausência da mudança ao nível institucional, a trajetória anterior não indicava ser capaz de gerar os elementos de transformação necessários à

Petrobras. Ou seja, os resultados das mudanças institucionais resultantes do fim do monopólio não se limitaram à atração de novos investimentos e operadores ao E&P no Brasil, mas também e principalmente pelas transformações operadas no papel da Petrobras no setor. Esta transformação da empresa ocorreu a partir de dois vetores. O primeiro, resultante da resposta da empresa a um ambiente mais competitivo. O segundo, e certamente mais decisivo, as mudanças na relação entre a União e a empresa. O objetivo de criar um mercado competitivo requereu uma mudança no tratamento da Petrobras do ponto de vista do seu papel para as políticas públicas, que foi bastante diferenciado no universo das empresas estatais. Contrariamente às teses daqueles que defendiam o monopólio estatal, o ambiente competitivo favoreceu o desenvolvimento da Petrobras.

Conforme analisado, um conjunto de instrumentos conferiu maior flexibilidade legal e autonomia de gestão da empresa, que recebeu maior participação de acionistas privados. No conjunto, as medidas realinharam a atuação da Petrobras, diminuindo o peso das “obrigações não petrolíferas” no escopo de atuação da empresa. Tais obrigações tornaram-se comuns a todos os concessionários, previstas nos editais e nos contratos, como a fixação de conteúdo local mínimo e a destinação de percentual para desenvolvimento de atividades de desenvolvimento tecnológico, inclusive junto a centros de pesquisa externos às empresas.

Os resultados obtidos em relação aos objetivos anunciados foram bastante diferenciados entre o E&P e o *downstream*.

No *upstream*, pode-se afirmar que a reforma foi plenamente bem sucedida, segundo três critérios:

- A autossuficiência e o desempenho do crescimento das reservas e produção;
- A atração de operadores internacionais, o surgimento de empresas nacionais, configurando um ambiente competitivo;
- A consolidação dos instrumentos de governança do modelo, como a ANP, as rodadas de licitação, etc...

No *downstream* houve considerável avanço na consolidação das medidas desregulamentação e eliminação das barreiras legais à participação do setor privado. Também foram de fundamental importância a eliminação da chamada “conta-petróleo” e a criação da CIDE como elemento de tributação que atuasse como colchão para amortecimento de variações nos preços internacionais. Entretanto, a transição ficou incompleta, na medida em que a Petrobras continuou a atuar como monopolista no mercado de derivados e no refino.

Além da transformação e crescimento do setor petróleo propriamente dito, a Lei do Petróleo incorporou ao marco regulatório brasileiro uma dimensão preponderante nos demais países produtores, até então relegada a um segundo plano. Trata-se das participações governamentais no segmento de E&P. As mudanças introduzidas foram de caráter estrutural, permitindo um nível substancialmente maior de tributação no setor, de acordo com as características de cada área de exploração.

A dimensão que tomou a arrecadação das PG foi de tal ordem que se tornou o principal tema de debate e disputa quando da tramitação das alterações visando introduzir a Lei da Partilha.

É inegável que a suspensão das rodadas de licitação a partir de 2008 e a aprovação do regime de partilha levaram a alterações no ambiente institucional na indústria do petróleo, ainda que o regime de concessões não tenha sido formalmente revogado. Do ponto de vista dos princípios e estratégias implementados a partir do fim do monopólio da Petrobras, houve considerável mudança, indicando um novo ciclo institucional a partir de 2010.

Em que medida estas mudanças serão irão afetar a trajetória do setor e gerar resultados é matéria para futuros estudos.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, J. R.; CASTRO, K. P. *Tributação do Setor de Petróleo: Evolução e perspectivas*. Brasília, IPEA/Texto para Discussão nº 12, 2010.
- AFONSO, J. R. R.; GOBETTI, S. W. *Rendas do Petróleo no Brasil: Alguns aspectos fiscais e federativos*. Rio de Janeiro. Revista do BNDES, vol. 15, n. 30, 2008.
- AFONSO, J.R.R. *Política Fiscal no Brasil no Contexto da Crise*. Tese de Doutorado, Campinas, Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, 2010.
- AHMAD, E.; MOTTU, E. *Oil Revenue Assignments: Country experiences and issues*. IMF Working Paper, nov., 2002.
- ALVEAL CONTRERAS, E. C. *Os Desbravadores: A Petrobras e a construção do Brasil industrial*. ed. Relume Dumará: Rio de Janeiro, ANPOCS, 1994.
- ALMEIDA, E.F.; ARAÚJO, L.R. *Atratividade do Upstream da Indústria do Petróleo e Gás Brasileiros*. Boletim INFOPETRO: Rio de Janeiro, jul., 2003.
- ANDRES, L.; GUASCH, J. L.; AZUMENDI, S. L. *Regulatory Governance and Sector Performance: Methodology and evaluation for electricity distribution in Latin America*. In: “Regulation, Deregulation, Reregulation”, Northampton, USA, 2009.
- ANUÁRIO ESTATÍSTICO BRASILEIRO DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS. Rio de Janeiro: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP, 2011.
- ATKINSON, G.; HAMILTON, K. *Savings, Growth and the Resource Curse Hypothesis*. World Development, nov., 2003.
- AUTY, R. M. *Resource Abundance and Economic Development*. Oxford University Press, 2001.
- BAIN & COMPANY, TOZZINIFREIRE ADVOGADOS (editores, contratados pelo BNDES). *Estudos de alternativas regulatórias, institucionais e financeiras para a exploração e produção de petróleo e gás natural e para o desenvolvimento industrial da cadeia produtiva de petróleo e gás natural no Brasil*, São Paulo, 2009.
- BATES, R. *The New Institutionalism*. Seminary The Legacy and Work of Douglas North, Center for New Institutional Social Sciences, Washington University in St Louis, 2010.
- BIASOTO, G.; TOLLINI, H.M.; AFONSO, J.R.R.; ALMEIDA, M. *Desconhecimento da Realidade para uma Utopia*. Série Estudos FUNDAP 2, dez., 2011. Disponível em <www.fundap.sp.gov.br>. Acesso em: 25 nov., 2012.
- BICALHO, R. G. (org.); ALMEIDA, E. L. F.; PINTO JR.; H. Q.; IOOTY, M. *Ensaio sobre Política Energética*. UFRJ, Rio de Janeiro, ed. Interciência/IBP, 2007.
- BP Statistical Review of World Energy*. IBritish Petroleum. Disponível em <www.bp.com>. Acesso em: 12 jul. 2012.
- BREGMAN, D. *Formação, Distribuição e Aplicação de Royalties de Recursos Naturais: O caso do petróleo no Brasil*. Dissertação de mestrado do Instituto de Economia da UFRJ, Rio de Janeiro, 2007.

- BRESSER PEREIRA, L. C. *Estratégia e Estrutura para um Novo Estado*. Revista de Economia Política, vol. 17, n. 3, (67), São Paulo, 1997.
- BRIDGMAN, B.; GOMES, V.; TEIXEIRA, A. *Threatening to Increase Productivity: Evidence from Brazil's oil industry*. World Development, vol. 39, pp. 1372-1385, 2011.
- BROSIO, G. *Oil Revenue and Fiscal Federalism*. In DAVIS, J.M.; OSSOWSKI, R.; FEDELINO, A. Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil-Producing Countries, International Monetary Fund, Washington, DC, 2003.
- CAMPOS, A. F. *A Reestruturação da Indústria de Petróleo Sul Americana nos anos 90*. Tese de Doutorado, COPPE/UFRJ, Rio de Janeiro, 2005.
- CANELAS, A. L. S. *Evolução da Importância Econômica da Indústria de Petróleo e Gás Natural no Brasil: Contribuição a variáveis macroeconômicas*. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-graduação e Pesquisa de Engenharia. Rio de Janeiro, 2007.
- CASELLI, B. C. *Redesenho Institucional e Arranjos Contratuais: Uma Análise da Regulação e da Indústria de Petróleo e Gás Natural no Upstream Brasileiro*. Dissertação de Mestrado, IE/UFRJ, Rio de Janeiro, 2012.
- CASTRO, A. B. *A Reestruturação Industrial Brasileira nos Anos 90: Uma interpretação*. Revista de Economia Política, vol. 21, n. 3, (83), 2001.
- CASTRO, A. B.; ÁVILA, J.P.C. *Uma Política Industrial e Tecnológica Voltada para o Potencial das Empresas*. Trabalho apresentado no XVI Fórum Nacional, BNDES, Rio de Janeiro, 2004.
- CASTRO, A. B.; SOUZA, F. E. P. *A Economia Brasileira em Marcha Forçada*, Rio de Janeiro, ed. Paz e Terra, 1985.
- CHANDLER JR, A. *O advento da Grande Empresa*. Traduzido de “The coming of the big business”. In: Woodward, C.V. (ed.), *The comparative approach to american history*. New York and Oxford: Oxford U.P., 1968.
- CHANG, HA-JOON. *Breaking the mood: An institutionalism political economy alternative to the neoliberal theory of the market and the state*. United Nations Research Institute for Social Development, Programme Paper Number 6, May. 2001.
- CHANG, HA-JOON; EVANS, P. The Role of Institutions in Economic Change. In DYMSKI G.; PAULA, S. *Reimagining Growth: Towards a Renewal of Development Theory*. London and New York: Zed Books, chapter 5. 2005.
- CHYONG-CHI, KONG. *Summary Literature Review: National Oil Companies – Strategy, Objectives and Performance*. Centre for Energy Studies, Cambridge, nov., 2007.
- COASE, R. H. *The Nature of the Firm*, in *Economica*, s/n, pp 386/405, 1937.
- COMMONS, J. R. *Institutional Economics*. In *American Economic Review*, vol. 21, pp 648-657, 1931.
- COMMONS, J. R. *Institutional Economics*. In *American Economic Review*, vol. 21, pp. 648-657, 1931.
- CONFERÊNCIA NACIONAL DA INDÚSTRIA. *A Contribuição do Setor Brasileiro de Petróleo, Gás e Biocombustíveis para o Desenvolvimento Sustentável do País*. Instituto Brasileiro de Petróleo, Gás e Biocombustíveis-IBP, cadernos setoriais RIO+20, Brasília, 2012.

- COSTA, R. C.; BOEIRA, R. L.; AZEVEDO, C. B. *Perspectivas e Desafios no Setor de Petróleo e Gás*. In ALÉM, A. C.; GIAMBIAGI, F. (org.). O BNDES em um Brasil em transição, Rio de Janeiro, 2010.
- DIAS, G.; RENAULT, A. *A Concentração de Recursos na União e as Perdas das Regiões Produtoras*. In GIAMBIAGI, F.; LUCAS, L.P.V. (organizadores) *Petróleo: reforma e contrarreforma do setor petrolífero brasileiro*. ed. Elsevier: Rio de Janeiro, 2012.
- DIXON, D. F. Inter-War Changes in Gasoline Distribution: a U.S. – UK Comparison. In: *Business and Economic History*, vol. 26, n. 2, 1997.
- FELIPE, E. S. *Mudanças Institucionais e Estratégias Empresariais: A trajetória e o crescimento da Petrobras a partir da sua atuação no novo ambiente competitivo (1997-2010)*, Tese de Doutorado, Instituto de Economia da UFRJ, Rio de Janeiro, 2010.
- FERNÁNDEZ Y FERNÁNDEZ; E. PEDROSA, O. *Exploração & Produção – E&P: Diagnóstico e Propostas*. In *Política Energética para o Brasil – Propostas para o Crescimento Sustentável*. Rio de Janeiro. ed. Nova Fronteira, 2006.
- FERNÁNDEZ Y FERNÁNDEZ, E. In GIAMBIAGI, F.; LUCAS, L.P.V. (org.) *Petróleo: reforma e contrarreforma do setor petrolífero brasileiro*. ed. Elsevier: Rio de Janeiro, 2012.
- FERRAZ, J.C.; MENDES DE PAULA, G.; KUPFER, D. *Política Industrial*. In KUPFER, D.; HASENCLEVER, L. *Economia Industrial*. Rio de Janeiro: ed. Campus, 2002.
- FIANI, R. *Teoria dos Custos de Transação*. In KUPFER, D.; HASENCLEVER, L. *Economia Industrial*. Rio de Janeiro: ed. Campus, 2002.
- FIANI, R. *An Evaluation of the Role of the State and Property Rights in Douglass North's Analysis*. In *Journal of Economic Issues*, vol. XXXVIII, n. 4, 2004.
- FREIRE, W. *Petrobras: Das origens até os anos 1990*. In GIAMBIAGI, F.; LUCAS, L.P.V. (org.) *Petróleo: Reforma e contrarreforma do setor petrolífero brasileiro*. Rio de Janeiro, Ed. Elsevier, 2012.
- FURTADO, A. T. *Mudança Institucional e Política Industrial no Setor de Petróleo*, in BICALHO, R. G. (org.); ALMEIDA, E. L. F.; PINTO JR.; H. Q.; IOOTY, M. *Ensaio sobre Política Energética*. UFRJ, ed. Interciência/IBP: Rio de Janeiro, 2007.
- GRANITZ, E.; KLEIN, B. *Monopolization by "raising rivals costs": The standard oil case*, in *Journal of Law and Economics*, The University of Chicago Press, vol. 39, n. 1, pp 1-47, April, 1996.
- GUILHOTO, J. J. M.; ICHIHARA, S. M.; POSTALI, F. A. S. *The Importance of the Oil and Gás Complex for the Brazilian Economy and its States*, 46th Congress of the European Regional Science Association, Greece, 2006.
- GUIMARÃES, E.A.A. *Acumulação e Crescimento da Firma – Um estudo de organização industrial*. Rio de Janeiro, ed. Zahar Editores , 1982.
- GUIMARÃES, A. B.; OLIVEIRA, D. C.; TOMASQUIM, M. T. *Flexibilização da Indústria Petrolífera: O caso argentino e o caso venezuelano*. *Revista Brasileira de Energia*, vol. 6, n. 2, 1997.
- HODGSON, G. M. *Economics and Institutions – A manifesto for a modern institutional economics*. Polity Press, Cambridge, 1988.

- HODGSON, G. M. Institutions and Economic Development: Constraining, enabling and reconstituting. In DYMSKI, G.; DE PAULA, S. *Reimagining Growth: Towards a renewal of development theory*. London and New York, ed. Zed Books, chapter 4, 2005.
- HUBERMAN, L. *História da Riqueza dos EUA (nós, o povo)*. São Paulo, ed. Brasiliense, 1983.
- HULTS, D. R.; THURBER, M. C.; VICTOR, D. G. (editors). *Oil and governance : State-owned enterprises and the world energy*, New York, Cambridge University Press, 2012.
- IEDI – INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL E INSTITUTO TALENTO. *Estudos sobre o Pré-Sal*, 2008, Disponível em <www.iedi.org.br>. Acesso em: 10 de jan. de 2012.
- JUHASZ, A. Big Oil's Last Stand. Washington, DC, USA. In: *Foreign Policy In Focus*, October, 2008.
- KARL, T. L. *The paradox of plenty: Oil booms and petro-states*; Berkeley and Los Angeles, University of California Press, 1997.
- KEYNES, J. M. O fim do laissez-faire. In KEYNES, S., TAMÁS (org.), São Paulo, ed. Ática, 1978.
- KEYNES, J. M. A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda, São Paulo: ed. Atlas, 1982.
- LAFER, C. JK. *O Programa de Metas (1956-1961): Processo de planejamento e sistema político no Brasil*. Rio de Janeiro, ed. Fundação Getúlio Vargas, 2002.
- LAMARÃO, S. *A Campanha do Petróleo e a Criação da Petrobras*. In SILVA, R. M.; CACHAPUZ, P. B.; LAMARÃO, S., (org.). BNDES, Rio de Janeiro, 2004.
- LAZONICK, W. *Business Organization and the Myth of the Market Economy*, New York, Cambridge University Press, 1991.
- LEITE, L. F.; et alli. Desenvolvimento tecnológico na indústria do petróleo: O ambiente organizacional e seus aspectos habilitadores e inibidores da inovação, *Revista de Administração*, São Paulo, v. 41, n. 3, pp. 301-314, 2006.
- LESSA, C.; FIORI, J. L. *Relendo a política econômica: As falácias do nascimento popular do segundo Vargas*. Texto para discussão n. 30, Instituto de Economia Industrial, UFRJ, 1983.
- LIBECAP, G. D. *Property rights allocation of common pool resources*. In: "Regulation, Deregulation, Regulations", Northampton, USA. 2009.
- LIMA, H. *Petróleo no Brasil: A situação, o modelo e a política atual*. Rio de Janeiro, ed. Synergia, 2008.
- MÉRNARD, C.; SHIRLEY, M. M. *The contribution of Douglass North to New Institutional Economics*. 2010.
- MULLIGAN, W. E. A Kingdom and a Company . In: *Saudi Aramco World*, Aramco Services Company, Houston, may/june, 1984.
- NELSON, R. R.; WINTER, S. G. *Uma Teoria Evolucionária da Mudança Econômica*. Campinas, ed. Unicamp, 2005.
- NELSON, R. R.; SAMPAT, B. N. *Making sense of institutions as a factor shaping economic performance*, Journal of Economic Behavior & Organization, vol. 44, pp 31–54. 2001.
- NORTH, D. C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

- NORTH, D. C. *Economic Performance Through Time: The limits to knowledge*. St. Louis, Washington University, 1996.
- NORTH, D. C. *Structure and Change in Economic History*. New York, W.W. Norton & Company, 1981.
- OLIVEIRA, A. Brazil's Petrobras: Strategy and performance, in HULTS, D. R.; THURBER, M. C.; VICTOR, D. G. (editors). *Oil and governance : State-owned enterprises and the world energy*, New York, Cambridge University Press, 2012.
- ORGANIZATION OF THE PETROLEUM EXPORTING COUNTRIES. *World Oil Outlook*. Austria, 2011.
- PARRA, F. *Oil Politics – A modern history of petroleum*. New York, I.B. Tauris, 2010.
- PASIN, J. A. B. *Indústria naval do Brasil: Panorama, desafios e perspectivas*. Revista do BNDES, vol. 9, n. 18, Rio de Janeiro, 2002.
- PINTO JR., H.Q. (org.). *Economia da Energia: Fundamentos econômicos, evolução histórica e organização industrial*. Rio de Janeiro: ed. Elsevier, 2007.
- PINTO JR, H. Q. *A Agenda de Reformas no Mercado de Derivados de Petróleo: Os desafios do próximo governo*. Rio de Janeiro: Boletim INFOPETRO, nov., 2002.
- PINTO JR, H. Q. *Regulação Econômica*. In KUPFER, D.; HASENCLEVER, L. *Economia Industrial*. Rio de Janeiro: ed. Campus, 2002.
- POMBAL, M. F. S. *Importações Brasileiras: Políticas de controle e determinantes da demanda*. Rio de Janeiro, BNDES, 1985.
- POSSAS, M.L. *Competitividade: Fatores sistêmicos e política industrial – Implicações para o Brasil*. In CASTRO, A.B.; POSSAS, M.L.; PROENÇA, A. (organizadores). *Estratégias Empresariais na Indústria Brasileira: Discutindo Mudanças*. ed. Forense Universitária, 1996.
- POSTALI, F. A. S. *Renda Mineral, Divisão de Riscos e Benefícios Governamentais na Exploração de Petróleo no Brasil*. IPE/USP, dissertação de mestrado. São Paulo, 2000.
- POSTALI, F. A. S. *Relações entre Governo e Investidores na Indústria do Petróleo no Brasil: Algumas considerações*. Revista do BNDES, v. 9, n. 17, Rio de Janeiro, 2002.
- REIS, J.G.; URANI, A. *Uma Visão Abrangente das Transformações Recentes no Brasil*. In GIAMBIAGI, F. et alli. *Reformas no Brasil: Balanço e agenda*, Rio de Janeiro, ed. Nova Fronteira, pp 3-22, 2004.
- ROCK, W. *Argentina, 1516-1987: Desde la colonización española hasta Alfonsín*. Buenos Aires, ed. Alianza, 1988.
- RODRIGUES, A. P.; CAMPOS FILHO, L. *A abertura do setor petróleo e gás natural: Retrospectiva e desafios futuros*. In GIAMBIAGI, F. *Reformas no Brasil: Balanço e agenda*. Rio de Janeiro, ed. Nova Fronteira, pp 409-430, 2004.
- ROZNER, S. *Best Practices in Fiscal Reform and Economic Governance - Taxing Oil: Issues and trends*, USAID, 2009. Acesso disponível em: <www.fiscalreform.net>. Acesso em: 02 ago. 2012.
- SACHS, J.; WARNER, A. M. *Natural Resource Abundance and Economic Growth*. Center for International Development and Harvard Institute for International Development. Cambridge, Harvard University, 1997.

- SAMPSON, A. *The Seven Sisters: The great oil companies and the world they shaped*. New York, ed. Viking Press, 1975.
- SANT'ANNA, A.A. *Indústria do Petróleo e Gás: Desempenho recente e desafios futuros*. Rio de Janeiro, BNDES, 2010.
- SCHUMPETER, J. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Rio de Janeiro, ed. Zahar Editores, 1984.
- SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL. *Vinculações de Receitas dos Orçamentos Fiscais e da Seguridade Social e o Poder Discricionário de Alocação dos Recursos do Governo Federal*, Brasília, fev., 2003.
- SERRA, R. *Contribuição para o debate acerca da distribuição dos royalties petrolíferos no Brasil*. Tese de Doutorado, Instituto de Economia, Campinas, 2005.
- SIQUEIRA, A. *O que aconteceu com a Petrobras?*. In GIAMBIAGI, F.; LUCAS, L.P.V. (organizadores) *Petróleo: Reforma e contrarreforma do setor petrolífero brasileiro*. Rio de Janeiro, ed. Elsevier, 2012.
- SUNLEY, E.M., BAUNSGAARD, T.; SIMARD, D. *Revenue from the Oil and Gas Sector: Issues and country experience*. In DAVIS, J.M.; OSSOWSKI, R.; FEDELINO, A. *Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil-Producing Countries*, International Monetary Fund, Washington, DC., 2003.
- TOLMASQUIN, M. T.; PINTO JR., H. Q. (org.). *Marcos regulatórios da indústria mundial do petróleo*, Rio de Janeiro, ed. Synergia: EPE, 2011.
- VIANNA, S. B. *A Política Econômica no Segundo Governo Vargas (1951-1954)*. Rio de Janeiro, 11º Prêmio BNDES de Economia, 1987.
- WERNECK, R. L.F. *Empresas Estatais e Política Macroeconômica*. Rio de Janeiro, Campus, 1987.
- WILLIAMSON, O. E. *The Economic Institutions of Capitalism – Firms, markets, relational contracting*. New York, Free Press, 1985.
- WILLIAMSON, O. E. *Transaction Cost Economics: The precursors*. In *Regulation, Deregulation, Regulation, institutional perspectives*, Massachusetts, USA, 2009.
- YERGIN, D. *O petróleo: Uma história mundial de conquistas, poder e dinheiro*. São Paulo, ed. Paz e Terra, 2010.
- YERGIN, D.; STANISLAW, J. *The Commanding Heights – The battle for the world economy*. New York, Free Press, 2008.
- ZYLBERSZTAJN, D.; AGEL, S. *A Reforma do setor de petróleo de 1997: Racionalidade, concepção e implementação*. In GIAMBIAGI, F.; LUCAS, L.P.V. (org.) *Petróleo: Reforma e contrarreforma do setor petrolífero brasileiro*. Rio de Janeiro, ed. Elsevier, 2012.