

# DA “LEI DO PETRÓLEO” AO LEILÃO DE LIBRA: PETROBRAS DE FHC A DILMA

## Resumo

S eis décadas após sua criação, a Petrobras transformou-se em uma das maiores companhias de petróleo do mundo. Todavia, em que pese todo este sucesso, é inegável que tal empresa sempre esteve envolta em polêmicas de toda ordem, diretamente ligadas à dicotomia entre nacionalismo e entreguismo no Brasil. No período recente, alguns eventos, como a criação da “Lei do Petróleo”, a descoberta do pré-sal, a criação do marco regulatório para este cluster e o leilão de Libra merecem ser estudados de maneira mais detalhada, por conta dos impactos que trouxeram, seja à Petrobras, seja ao setor petrolífero brasileiro como um todo. O objetivo deste artigo é fazer uma incursão na temática Estado-Petrobras-setor petrolífero brasileiro, enfocando o período que abrange os governos de FHC a Dilma. Este trabalho apoia-se em revisão bibliográfica e pesquisa documental em torno dos principais temas tratados ao longo do artigo.

**Palavras chave:** Petrobras; setor petrolífero; desenvolvimentismo; neoliberalismo; pré-sal.

**Classificação JEL:** L78.

## Abstract

Six decades after its creation, Petrobras has become one of the largest oil companies in the world. However, despite all this success, it is undeniable that such a company has always been shrouded in controversies of every kind, directly linked to the dichotomy between nationalism versus

### **CÁSSIO GARCIA RIBEIRO**

Instituto de Economia (IE),  
Universidade Federal de  
Uberlândia (UFU). Contato:  
cassiojgarcia@ufu.br.

### **HENRIQUE T. NOVAES**

Docente da UNESP – Marília  
(Estado de São Paulo). Conta-  
to: hetanov@yahoo.com.br

liberalism. In the recent period, some events, such as the creation of the “Lei do Petróleo”, the discovery of pre-salt, the creation of the regulatory framework for this cluster and the auction of Libra, deserve to be studied in more detail, due to the impacts they brought either to Petrobras or to the Brazilian oil industry as a whole. The purpose of this paper is to analyse inter-relationship between public sector, Petrobras and Brazilian oil sector, focusing on the period covering FHC’s to Dilma’s government. This paper draws on literature review and documentary research around the main themes throughout the article.

**Keywords:** Petrobras; oil sector; developmentalism; neoliberalism; pre-salt.

## I. Introdução

A Petrobras é a maior empresa estatal brasileira, “[...] e também a mais polêmica e envolta em mitos de toda ordem”. (Macedo e Silva, 1985, p. I) Seis décadas após a sua criação, ela transformou-se em uma das maiores companhias de petróleo do mundo. Durante este período, a petrolífera brasileira tornou-se uma empresa reconhecida internacionalmente por sua capacitação tecnológica em águas profundas. Alguns

países desenvolvidos com grandes indústrias de petróleo *offshore*<sup>1</sup> disputam a liderança nessa área, fundamentalmente os Estados Unidos e os países europeus que operam no Mar do Norte (Reino Unido, Noruega e França). Desse modo, a presença da estatal oriunda de um país periférico, como o Brasil, representa, certamente, uma destacável exceção e evidencia o sucesso da Petrobras.

Apesar deste sucesso, a empresa continua alvo de grandes polêmicas, especialmente em função de alguns eventos importantes que ocorreram nos últimos 20 anos, tais como: a) a criação da “Lei do Petróleo”; b) a tentativa de desmonte e a privatização disfarçada da Petrobras; c) as parcerias com empresas privadas (nacionais e estrangeiras); d) a descoberta do pré-sal; e) a criação do marco regulatório do pré-sal; e f) o leilão de Libra.

Por conta da importância dos eventos que aconteceram nas duas últimas décadas, o objetivo deste artigo é fazer uma incursão na temática Estado-Petrobras-setor petrolífero brasileiro, enfocando o período que abrange os governos de FHC a Dilma. Este trabalho apoia-se em revisão bibliográfica e pesquisa documental em torno dos principais temas tratados ao longo do artigo.

## 2. A Petrobras na “era FHC”

### 2.1. A “Lei do Petróleo” e suas consequências

A partir dos anos 1980, a agenda atrelada ao “Consenso de Washington” passou a ser profusamente adotada pelos governantes da América Latina. A emergência deste novo consenso mundial resultou na revisão das políticas para o setor de energia no Brasil. Especificamente no caso da indústria de petróleo e de gás natural, o governo brasileiro promoveu mudanças no plano institucional com a finalidade de criar um novo ciclo de investimentos nesta indústria, atraindo a entrada de novas empresas (nacionais e multinacionais) para o setor. Além disso, no plano macroeconômico, a sobrevalorização do real e a abertura comercial tiveram importantes reflexos sobre a dinâmica da indústria em questão. (Almeida, 2003)

Em 1997, durante o governo FHC, foi promovida a flexibilização do setor de petróleo e de gás natural pela promulgação da “Lei do Petróleo” (nº 9.478/97), a qual determina que toda empresa, nacional ou estrangeira, pode realizar atividades de exploração, produção, transporte, refino, importação e exportação de petróleo no país, desde que tenha autorização, permissão ou concessão da autoridade pública. Após a aprovação desta Lei, criou-se o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) e a Agência Nacional de Petróleo (ANP), os quais passaram a ocupar os vértices da política pública e da

regulação respectivamente, restando à Petrobras a operação, atividade em que não ocupava mais a posição de monopolista. Portanto, a petrolífera brasileira, com a instauração do novo ambiente institucional, perdeu a exclusividade e passou a ser legalmente obrigada a participar dos leilões promovidos pela ANP para obter áreas de exploração. (Ribeiro, 2005)

À ANP coube a função, após a quebra do monopólio da Petrobras, de realizar licitações para a concessão de áreas ou blocos<sup>2</sup> destinados à exploração de petróleo e de gás natural, os quais, mesmo com a entrada em vigor da “Lei do Petróleo”, continuaram sendo propriedade da União. (Brasil, 1997) Com a quebra do monopólio e a inserção da Petrobras em um ambiente regulado, o governo FHC estabeleceu para a Petrobras as mesmas condições oferecidas às demais empresas que quisessem entrar no mercado de exploração e produção de petróleo no Brasil. A nova lei manteve os direitos de propriedade da Petrobras nas áreas em que a empresa já estava operando naquele momento. A concessão formal dessas áreas à petrolífera brasileira, realizada pela ANP, ficou conhecida como “rodada zero”.<sup>3</sup> Durante o governo FHC, além da “rodada zero”, ocorreram outras quatro rodadas de licitação, nas quais foram concedidos, sob o novo regime, 484 blocos, com uma área equivalente a 656.562 km<sup>2</sup>.

Por meio de tais leilões, além da entrada de empresas privadas (nacionais e estrangeiras) no

setor petrolífero, a Petrobras passou a operar alguns campos em parceria com outras empresas. Biondi (1996) argumenta que, em que pese o sucesso da Petrobras no que se refere à exploração e produção de petróleo em alto mar, o ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso exigiu que a petrolífera brasileira convidasse grupos privados para participar de um projeto no campo de Marlim, na Bacia de Campos, e usufruir dos lucros extraordinários advindos do grande volume de petróleo presente nessa jazida. O problema é que a empresa brasileira, nesse projeto, aplicaria R\$ 5 bilhões, ao passo que seus “sócios” injetariam apenas 140 milhões de reais. (Biondi, 1996, p. 54)

Ainda em relação ao projeto em Marlim, este mesmo autor aponta outro agravante: apesar de desembolsarem um montante muito inferior aos recursos aportados pela Petrobras para o projeto, o lucro obtido pelas “sócias” em tal projeto não seria pequeno, proporcional aos investimentos realizados. De acordo com o autor, tais “sócias” teriam aproximadamente 30% ou um terço dos lucros oriundos do projeto em Marlim. Com base nessas cifras, Biondi advoga que a fórmula adotada nesse projeto, “[...] com sócios ‘paraquedistas’ engolindo lucros de bilhões que seriam da nação, é apenas uma das operações que o governo (FHC) realizou para privatizar a Petrobras de forma silenciosa, sem reação da opinião pública”. (*ibidem*)

Outra consequência da “Lei do Petróleo” e da política seguida pelo governo FHC em relação à Petrobras e ao setor petrolífero do país foi o fim da política de substituição de importações adotada pela petrolífera brasileira ao longo de sua trajetória. Durante tal governo, a Petrobras passou a externalizar boa parte das funções que costumava assumir em seus grandes projetos de investimento e a contratar obras *turn-key* (“chave na mão”).<sup>4</sup> Como as empresas estrangeiras estavam mais preparadas para assumir o papel de EPCistas<sup>5</sup> nesses projetos, houve um recuo nas compras locais realizadas pela Petrobras, tendo em vista a falta de interesse de tais empresas de se relacionarem com a indústria para-petroleira doméstica. No ano de 1999, das 12 unidades de produção encomendadas pela Petrobras, somente uma estava sendo construída no país. (Furcardo; Marzani; Pereira, 2003)

É importante salientar que o novo ambiente macroeconômico (caracterizado pelo binômio abertura comercial e câmbio valorizado – este durante o primeiro mandato de FHC), ao incentivar a importação, também desfavoreceu os estaleiros e as empresas de engenharia do país, segmentos que enfrentavam graves problemas financeiros. Muitas dessas empresas passaram a atrasar com frequência suas respectivas entregas, e algumas delas faliram ou foram adquiridas por empresas estrangeiras. (Ribeiro, 2005)

## **2.2. Gasbol e investimentos em termelétrica: o uso da Petrobras para lidar com o apagão**

Em 1996, por intermédio do Tratado de La Paz, o Brasil firmou compromisso de importar gás natural do planalto boliviano. Pode-se afirmar que este contrato materializou um interesse antigo do Brasil no gás natural da Bolívia e acabou desembocando na construção do Gasbol, gasoduto que criaria condições técnicas para integrar os campos de gás bolivianos ao mercado brasileiro. (Alonso, 2004)

O Gasbol representou um dos mais importantes projetos de investimento em infraestrutura implementados pelo Estado brasileiro durante a década de 1990. Tal projeto envolveu a construção de um duto com extensão de 3.150 quilômetros e capacidade para transportar 30 milhões de m<sup>3</sup>/dia de gás natural. O Gasbol liga a cidade de Rio Grande, na Bolívia, a Porto Alegre, no Brasil, abarcando, em seu trajeto, importantes centros consumidores brasileiros. O custo do projeto é estimado em US\$ 2,15 bilhões. De acordo com Torres Filho, do total dos recursos destinados à obra “[...] 82% foram obtidos pela Petrobras através de empréstimos de longo prazo junto a agências multilaterais e de crédito à exportação e de uma participação expressiva do BNDES” (Torres Filho, 2002, p. 101).

Hage (2008) argumenta que o gás boliviano foi utilizado como uma válvula de escape para

mitigar as deficiências prévias de planejamento estratégico e a falta de investimentos no setor de energia. De acordo com este autor, o investimento possui justificativa econômica questionável, uma vez que o gás natural é pouco flexível (trata-se de insumo que não pode ser substituído rapidamente por combustíveis alternativos) e requer investimentos elevados em infraestrutura para viabilizar seu transporte.<sup>6</sup>

Na sequência da entrada em operação do gasoduto Bolívia-Brasil, foi lançado o Programa Prioritário de Termelétrica (PPT), em fevereiro de 2000, o qual abarcava a construção de 40 usinas termelétricas (a maior parte movida a gás natural).<sup>7</sup> Tais usinas seriam construídas com a finalidade de aproveitar a disponibilidade de gás natural vindo da Bolívia e complementar o potencial de geração de energia elétrica de base hídrica no Brasil. (Alonso, 2004)

Em 2000, o governo federal exigiu que a Petrobras contratasse quantidades adicionais de gás natural boliviano, insumo que seria utilizado nas usinas termelétricas atreladas ao PPT. Pode-se afirmar que esta estratégia representou um indício de que a crise energética brasileira,<sup>8</sup> que ocorreu em 2001, avizinhava-se. No que se refere a tal crise, o governo de Fernando Henrique Cardoso mostrou-se surpreso com o fato, atribuindo o problema à diminuição dos níveis dos reservatórios do Sudeste, associada à estiagem. Por outro lado, o reduzido nível e/ou a inadequação

dos investimentos realizados no setor foram apontados pelos críticos desse governo como os principais causadores do apagão.<sup>9</sup>

Independentemente dos fatores causadores da crise energética e da parcela de culpa do governo Fernando Henrique Cardoso para que ela ocorresse, além do racionamento de energia, as usinas termelétricas movidas a gás natural foram transformadas, de maneira emergencial, em válvula de escape à geração hidrelétrica. Para viabilizar tal solução, o governo Cardoso obrigou a Petrobras a encampar a maior parte do PPT, o que acabou gerando enormes prejuízos à empresa. (Bardelin, 2004)

A Petrobras assinou contratos com a empresa norte-americana americana El Paso e a brasileira MPX para a construção, respectivamente, das usinas termelétricas Macaé Merchant (RJ) e TermoCeará (CE) durante a crise do apagão. (Cantanhêde & Dantas, 2005) Esses contratos previam condições extremamente desfavoráveis à Petrobras, obrigando-a a pagar preços excessivos pela energia gerada nessas unidades. A petrolífera brasileira foi obrigada a colocar dinheiro nessas termelétricas, mesmo se elas não gerassem energia suficiente para garantir o pagamento dos custos de operação, o retorno do investimento privado na construção num prazo de cinco anos e um lucro de 12% ao ano.<sup>10</sup> (Folha de S. Paulo, 2010)

Em 2005, portanto já durante o governo Lula, a Petrobras decidiu instaurar um processo de arbitragem para renegociar os contratos firmados com a El Passo e a MPX. A petrolífera brasileira alegava que tais contratos, caso mantidos, proporcionariam um prejuízo de R\$ 4,50 bilhões à empresa. Em cinco anos de vigência dos contratos, os valores desembolsados pela Petrobras equivaleriam ao preço integral das duas usinas, sem direito à participação em nenhuma das duas.

### **2.3. Alterações no modelo organizacional e tentativa de desmonte da Petrobras**

A alteração no modelo organizacional da Petrobras, em 2000, portanto na parte final do segundo mandato de Cardoso, é outro evento que cabe ser destacado neste artigo, em virtude de seus reflexos sobre as atividades da companhia. Até então, a Petrobras estava organizada por divisões especializadas,<sup>11</sup> controladas pela Administração Central. Pode-se afirmar que, nesse período, o imperativo era a busca pelas melhores práticas de produção e não a redução dos custos dos projetos/atividades produtivas da empresa.

Portanto, seu modelo organizacional, até 1999, contemplou duas características fundamentais da indústria do petróleo: a integração vertical e a especialização. Partindo desta premissa, a Petrobras constituiu, com suas subsidiárias, um sistema integrado e especializado, o qual foi

mantido até 2000. Esse modelo não privilegiava aspectos de performance financeira e de resultados, atribuindo-se uma menor importância ao controle dos custos. A ênfase maior recaía sobre o volume de produção, a autossuficiência, de forma que a gestão da empresa estava muito pautada na melhoria de seus processos, forçando-a a se posicionar na fronteira tecnológica internacional da produção de hidrocarbonetos em águas profundas.

A reorganização do sistema Petrobras ocorreu após a saída de Joel Mendes Rennó da presidência da companhia e a posse de Henri Philippe Reichstul. O novo presidente foi encarregado diretamente pelo Presidente da República para executar essa função transformadora. (Felipe, 2010) Foi contratada, durante a gestão de Henri Philippe Reischtul à frente da Petrobras a consultoria Arthur D. Little<sup>12</sup> para planejar a reestruturação da Petrobras. Esta consultoria apresentou as seguintes propostas: 1) transformar a empresa numa holding; 2) não privatizar a empresa no todo, mas dividi-la em unidades independentes, denominadas de “Unidades de Negócios-UN”, as quais poderiam ser privatizadas.<sup>12</sup> Ao analisar o organograma da empresa, é possível verificar que as “superintendências” do passado foram substituídas pelas “Unidades de Negócios” (passíveis de vendas).<sup>14</sup>

Sob o novo modelo, as “Unidades de Negócio” possuem maior autonomia e independência de

gestão, chegando, inclusive, a competirem entre si. Há também um forte direcionamento para resultados econômico-financeiros. Segundo Balthazar (2011), os grupos que resistiam à privatização da Petrobras argumentavam que o modelo formado por unidades de negócios representava, na realidade, o “fatiamento” da empresa. Para Vidal e Vasconcellos (2001) e Lima (2008), a divisão da Petrobras em unidades de negócio abriria caminho para a futura privatização da companhia ou para a segmentação da empresa, tornando possível – porque causaria menor alarde do que em um processo de privatização *stricto sensu* – sua venda em fatias menores.

Nesse contexto, verifica-se também uma mudança na pressão dos acionistas, uma vez que a Petrobras passa a ter forte participação privada em seu capital a partir de 2000. A necessidade de criar recursos para financiar seus projetos em águas profundas e a ausência de recursos próprios e/ou de financiadores nacionais que dessem conta desses investimentos foram usados como argumentos para alterar a composição do capital da empresa, aumentando a participação dos acionistas privados (nacionais e, sobretudo, estrangeiros). Além disso, a obtenção de linhas de crédito internacionais com taxas de juros menores passou a ser mais frequente do que no passado.

Em que pese o fato de não ter ocorrido um processo de privatização *stricto sensu*, as ações

adotadas pelo governo em relação ao setor petrolífero evidenciam o estímulo à entrada de agentes privados no setor, bem como a formação de parcerias entre a Petrobras e empresas privadas. (Alveal, 2003) Biondi (1996) argumenta que, além de “entregar” a empresas multinacionais grandes reservas de petróleo localizadas na Bacia de Campos, o governo Cardoso encolheu a Petrobras, ao obrigar que ela vendesse refinarias, postos de distribuição, gasodutos e oleodutos.

David Zylberrsztain, Diretor Geral da Agência Nacional de Petróleo (ANP) à época e genro de Cardoso, para justificar tais vendas, adotava como argumento o fato de que a Petrobras era uma empresa grande demais, de maneira que precisava abrir mão de uma parte dos seus negócios para se tornar mais eficiente. Portanto, em relação ao setor petrolífero e à Petrobras, o governo Cardoso e a ANP tinham duas prioridades que se ajustavam com a tese do “Estado mínimo”, a saber: criar concorrência e reduzir o monopólio da Petrobras.

Pode-se afirmar que, além de quebrar o monopólio da Petrobras, forçar seu desmonte e vender jazidas descobertas por esta empresa a outras firmas, há indícios claros de que os objetivos privatizantes do governo Cardoso em relação à Petrobras eram mais ambiciosos. À época, correram boatos de que o ex-Presidente Cardoso teria sido advertido pelas Forças Armadas brasileiras para que não incorresse neste erro. A opinião

pública, em sua maioria, em virtude do caráter estratégico do setor petrolífero para a economia e sociedade brasileira, também se posicionava contrariamente à privatização da Petrobras.

Diante das pressões, o governo Cardoso foi forçado a recuar e a adotar uma estratégia mais sutil e menos explícita do que a privatização que implementou no caso de outras empresas, como a Vale do Rio Doce. A estratégia adotada foi pulverizar no mercado (particularmente estadunidense) ações da empresa, aproveitando-se do fato de a Petrobras ter sido criada como uma sociedade de economia mista. Em 2000, foi realizada a venda de 179.639.300 ações ordinárias de emissão da Petrobras, de propriedade da União Federal, sendo 108.345.748 ações, basicamente, na Bolsa de Valores de Nova Iorque.

Com a conclusão da operação de venda dessas ações ordinárias, a União Federal reduziu a sua participação acionária para 32,53% do capital social (total) e 55,71% do capital votante. É importante frisar que, desde sua criação, o capital social da Petrobras foi mantido numa proporção de 80% do Estado e o restante privado. Cabe lembrar que, em 1997, durante o primeiro mandato do governo Cardoso, o BNDES se desfez de dois bilhões de ações preferenciais que detinha da Petrobras. (Magnavita, 1997)

Outro episódio bastante emblemático e que aponta para o viés privatizante da política do governo Cardoso em relação à Petrobras foi a

tentativa de alteração das marcas Petrobras e BR para Petrobrax. O então presidente da Petrobras, Henri Philippe Reichstul, utilizou-se do seguinte argumento para justificar tal alteração “O nome Petrobras estava muito ligado ao monopólio, que foi quebrado em 1997. Hoje em dia, o final ‘brás’ é muito mais um ônus que uma vantagem”. (Caldas & Chiarini, 2000) Alguns dias depois, Reichstul recuou, suspendendo as providências para a alteração da marca fantasia da empresa. O ex-presidente da Petrobras soltou uma nota, na qual justificava que a suspensão havia sido uma orientação do ex-Presidente Cardoso “[...] sensível à reação da opinião pública a tal mudança e dentro do espírito democrático que preside as suas decisões”. (Farid, 2000)

### **3. A Petrobras na era Lula: política de conteúdo local e manutenção dos leilões privatizantes**

Após o início do governo Lula, a política de compras da Petrobras começou a ser contestada. A revisão no processo licitatório das plataformas P-51 e P-52, em janeiro de 2003, é um sintoma claro do engajamento do novo governo em promover a nacionalização das compras da Petrobras. Em novembro de 2002, a direção da Petrobras decidiu mudar de dezembro para janeiro o prazo de entrega das propostas para a licitação das plataformas P-51 e P-52. O processo iniciado em setembro de 2002 era alvo de críticas do então

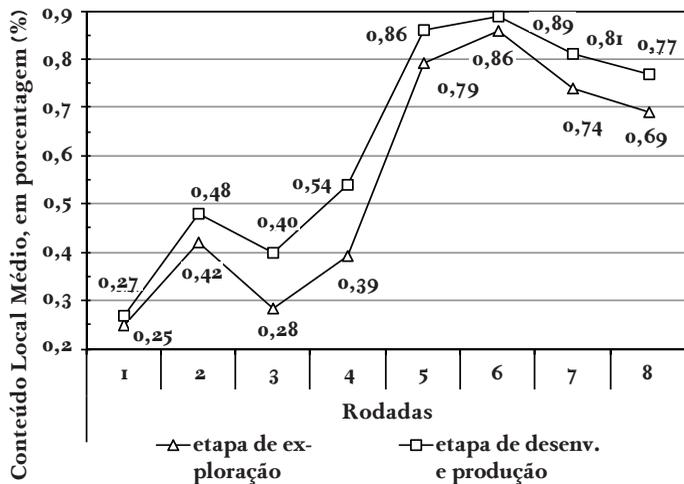
candidato à presidência, Luiz Inácio Lula da Silva, o qual afirmava que a operadora nacional privilegiava empresas localizadas fora do país em suas encomendas em detrimento das empresas locais. Assim, coube à nova direção, nomeada pelo primeiro presidente da Petrobras na era Lula, José Eduardo Dutra, decidir qual seria a proposta vencedora. (Ribeiro, 2005)

O lançamento do Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural (PROMINP)<sup>5</sup> confirma que existiu um comprometimento por parte do governo Lula em estimular o desenvolvimento da indústria para-petroleira local, ancorado no poder de compras da Petrobras. Além disso, com vistas a engendrar um processo de revitalização da indústria para-petroleira local e, concomitantemente, aumentar a geração de empregos no país, o governo federal introduziu, a partir de 2003, modificações substanciais no tratamento concedido à questão do fornecimento local nos empreendimentos de Exploração e Produção (E&P) de petróleo e gás natural (P&GN). As novas regras para as licitações da ANP e as exigências de conteúdo local mínimo para a construção das plataformas da estatal brasileira são exemplos dessa mudança de postura do governo federal em relação aos investimentos realizados pelo setor petrolífero.

O Gráfico 1 apresenta a evolução nas exigências em termos de conteúdo local mínimo entre as

Rodadas de Licitação 1 e 9, nas etapas de exploração e de desenvolvimento e produção.

**Gráfico 1. Conteúdo local mínimo nas licitações da ANP**



Fonte: ANP (2014).

Nota: A oitava rodada de licitações foi suspensa por força de liminar judicial.

O requisito de conteúdo local na etapa de desenvolvimento e produção passou de 27% em média na rodada 1 (ainda durante o governo FHC), realizada em 1999, para 77% em média na rodada 9, que aconteceu no ano de 2007 (portanto, já no 2º governo Lula). Ou seja, nas licitações de blocos para desenvolvimento e produção de P&GN em território nacional (*onshore* e *offshore*), houve um aumento no patamar exigido de conteúdo local médio da ordem de 50%.

Vale observar que, durante o governo Lula, ocorreram seis leilões, nos quais foram concedidos ao todo 706 blocos (terrestres e no oceano) para

exploração e produção de petróleo, abrangendo uma área de 334.795 km<sup>2</sup>. A Petrobras arrematou sozinha, ou em parceria com empresas (brasileiras ou estrangeiras), 139.391 km<sup>2</sup>, ao passo que os 195.404 km<sup>2</sup> restantes foram arrematados por outras petrolíferas.

Atualmente, existem 76 companhias de petróleo operando no Brasil (sendo 39 nacionais e 38 estrangeiras), além da Petrobras, às quais foram concedidos blocos para a exploração e produção de petróleo e gás natural pela ANP em dez rodadas de licitação. (ANP, 2013) Mesmo com o início efetivo da produção de outras companhias de petróleo em território brasileiro, a Petrobras continuou sendo a maior produtora. Para se ter uma ideia da representatividade da Petrobras no setor, em 2011, dos 768,47 milhões de barris produzidos no Brasil, a petrolífera brasileira contribuiu com 91,7% desse total. (Tolmasquim & Pinto Junior, 2012)

Ao final de 2011, dos 332 campos de petróleo em produção no país, apenas 42 eram operados por outras empresas, 269 pela Petrobras exclusivamente e 21 em consórcios dos quais a Petrobras faz parte. Nestes consórcios, a estatal é sócia de 16 companhias, entre as quais se destacam as seguintes parceiras: Shell, BG, Chevron e Petrogal.<sup>16</sup> Já na fase exploratória, dos 324 blocos licitados pela ANP para a realização dessa atividade, no final de 2011, a Petrobras operava 186 (ou 57%) blocos (92 blocos exclusivamente e

outros 94 em parceria com companhias de petróleo nacionais e internacionais). Os 138 blocos restantes (43% do total), estavam estão sendo operados por outras petrolíferas, exclusivamente ou em consórcios. (ANP, 2012)

Portanto, em que pese o fato de o governo Lula poder ser considerado um divisor de águas no que se refere ao uso do poder de compras da Petrobras para dinamizar a indústria brasileira, ele deu continuidade ao projeto, iniciado durante o governo Cardoso, de atração de outras companhias para explorar e produzir petróleo no país. Ademais, durante o governo Lula, foram ampliadas as “parcerias” entre a Petrobras e outras empresas, em geral, menos lucrativas para a Petrobras ou mesmo onerosas.

### **3.1. A descoberta do pré-sal e a criação de um novo marco regulatório**

No decorrer do governo Lula, outro evento importante que ocorreu no setor petrolífero nacional foi a descoberta do pré-sal. Tal descoberta criou um novo panorama para a atividade de produção de petróleo no Brasil. Diante deste contexto, seu governo decidiu criar um novo sistema regulatório para as atividades de produção de petróleo no país, para se tornar mais aderente às novas características do setor após a descoberta do pré-sal.

De acordo com Tolmasquim e Pinto Junior (2012),<sup>17</sup> há duas razões para a alteração no

marco regulatório de E&P relacionado ao *cluster* do pré-sal: a primeira, presente na Exposição de Motivos nº 38 da Comissão Interministerial, responsável pela redação da nova legislação, refere-se aos riscos exploratórios baixos e elevadas rentabilidades. Tal contexto difere do anterior,<sup>18</sup> exigindo que fossem implementadas alterações no marco legal que rege o setor, de modo a torná-lo mais aderente ao interesse nacional, aumentando a participação do setor público. A segunda refere-se ao contexto de abundância de petróleo, a partir do qual se vislumbra a incorporação de grandes volumes de petróleo e de gás natural às reservas nacionais provadas.

Ainda em agosto de 2007, quando já trabalhava no tema uma Comissão Interministerial designada por Lula, em discurso na reunião do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social sobre os investimentos públicos e privados previstos até 2012, o presidente revelou o que seu governo pensava para o pré-sal. Defendia que o Brasil teria tirado “um bilhete premiado”, com reservas que seriam “um passaporte para o futuro do povo brasileiro”. No mesmo discurso, Lula reiterou que tal descoberta não deveria modificar o *status* brasileiro no mercado petrolífero mundial, passando o país a megaexportador de óleo cru. De acordo com ele, o pré-sal abria uma janela de oportunidade para que o Brasil consolidasse uma forte indústria petrolífera, exportadora de derivados.

Após a descoberta de petróleo no pré-sal, Lula convocou o CNPE para tratar do tema. Em reunião ocorrida no dia 8 de novembro de 2007, Sérgio Gabrielli e Guilherme Estrella (respectivamente, presidente e diretor de Exploração & Produção da Petrobras, à época) defenderam a suspensão da 9ª Rodada de Licitações da ANP, leilão que abarcava 41 blocos em pleno pré-sal. De acordo com os dirigentes da petrolífera brasileira, não era possível manter um modelo baseado no risco exploratório para uma área “sem risco”. Tal argumento convenceu Lula, mas, por sugestão de Haroldo Lima, então diretor-geral da ANP, a rodada foi mantida. Todavia, os 41 blocos localizados no pré-sal foram retirados do leilão. (Machado, 2013)

Em dezembro de 2010, foi sancionada a lei nº 12.351, a principal do pacote regulatório, estabelecendo o regime de partilha da produção para áreas de pré-sal e “outras áreas estratégicas”. Com sua criação, o Brasil passou a contar com um regime regulador misto para o setor: regime de concessão para as áreas fora do pré-sal ou não consideradas estratégicas e de partilha para o polígono definido em Lei. O marco regulatório do pré-sal,<sup>19</sup> instituído pela lei nº 12.351/2010, além de estabelecer o regime de partilha, previu a criação da Pré-Sal Petróleo S.A., do Fundo Social e o instrumento da cessão onerosa. (Brasil, 2010)

No modelo de partilha, parte ou totalidade do petróleo produzido nos poços brasileiros fica nas mãos do governo, enquanto as petrolíferas são remuneradas pelo serviço e recebem um adicional em petróleo. Portanto, para as áreas do polígono do pré-sal e para outras áreas estratégicas, o governo Lula, por meio da lei nº 12.351/2010, substituiu o regime de concessão, instituído durante o governo Cardoso,<sup>20</sup> pelo regime de partilha da produção.<sup>21</sup> Vale observar que a lei determina que cabe ao Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) a decisão entre a realização de licitações e a contratação direta da Petrobras, sem licitação, “[...] visando à preservação do interesse nacional e ao atendimento dos demais objetivos da política energética”. (*ibidem*)

Além disso, a lei nº 12.351/2010 estabelece que a Petrobras será operadora única dos blocos, ou seja, a responsável por furar e operar os poços. Nos casos em que o CNPE decidir pela licitação de um bloco (ao invés da contratação direta), a petrolífera brasileira terá pelo menos 30% de participação nos consórcios formados. (*ibidem*) Com base no exposto, salta aos olhos, ao menos do ponto de vista normativo, a preocupação do governo Lula em reforçar o papel do Estado brasileiro no marco regulatório criado após a descoberta do pré-sal.

Outro elemento concernente ao marco regulatório do pré-sal diz respeito à criação da Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA), empresa pública

incumbida da gestão dos contratos de partilha de produção e comercialização de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos na área do pré-sal. De acordo com a lei nº 12.351/2010, a PPSA não terá envolvimento na exploração das jazidas de petróleo, nem na produção e comercialização dos produtos (*ibidem*).

No que se refere ao Fundo Social, trata-se de um Fundo de Riqueza Soberana, destinado a receber a parcela dos recursos do pré-sal que cabem ao Governo Federal. Fundamentalmente, pela análise do Projeto de lei nº 5.940/2009, o qual representou a proposta original do Fundo Social enviado pelo executivo para apreciação do legislativo, depreende-se que o objetivo do governo Lula foi aproveitar a riqueza oriunda do pré-sal para a criação de uma poupança destinada às gerações futuras, haja vista que as reservas petrolíferas são finitas. (Brasil, 2009) Esta poupança ajudaria a financiar o desenvolvimento do país, além de servir para reduzir os efeitos adversos subjacentes a uma elevação significativa das divisas decorrentes da exportação do petróleo do pré-sal. Tal elevação poderia desencadear uma valorização da moeda doméstica frente às moedas estrangeiras, afetando os setores produtivos locais, risco conhecido na literatura como “doença holandesa”.<sup>23</sup>

Por fim, em relação ao mecanismo denominado “cessão onerosa”, o objetivo do governo com sua inclusão no marco regulatório do pré-sal

foi elevar a participação da União no capital total da Petrobras e, ao mesmo tempo, reforçar o patrimônio da estatal em reservas. Por meio desse mecanismo, a União “cederia” à Petrobras o direito do “[...] exercício de atividades de pesquisa e lavra de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos em área não licitada” (portanto “não concedida”), que contivesse “[...] não mais que 5 bilhões de barris de óleo equivalente”, com a contrapartida de adquirir, no mercado, ações preferenciais (sem direito a voto) da corporação. (Brasil, 2010)

A lei, promulgada em 30 de junho de 2010, permitiu a concretização do negócio em setembro daquele ano: em troca da cessão, por 40 anos, dos blocos de Tupi Sul, Florim, Tupi Nordeste, Guará Leste, Franco e Iara (e um bloco contingente, Peroba), correspondentes, segundo negociação e muita controvérsia,<sup>24</sup> a 5 bilhões de barris de óleo equivalentes, a Petrobras transferiu ao Tesouro Nacional o valor de R\$ 74,800 bilhões, obtidos via oferta de ações no mercado acionário. O Estado brasileiro, na operação, adquiriu ações que elevaram sua participação no capital total da empresa de 39,8% àquela altura para 49% (somando ações de propriedade do Tesouro Nacional, BNDESPar, BNDES, Fundo de Participação e Fundo Soberano), chegando a 64% do capital votante. Hoje, a participação do Estado brasileiro encontra-se em 47,1% do capital social (total) e 62,2% do votante.

## 4. A “Era Dilma”

### 4.1. Estratégia de financiamento por endividamento e projetos questionáveis

Durante o governo Dilma, a Petrobras tem enfrentado dois grandes problemas: seu alto endividamento e a defasagem dos preços dos combustíveis no mercado interno comparativamente aos preços internacionais. Em relação ao primeiro problema, cabe ressaltar que, no ano de 2013, a Petrobras foi classificada como a empresa mais endividada do mundo de acordo com um estudo realizado pelo *Bank of America Merrill Lynch*. No ano de 2013, a dívida líquida da empresa aumentou 50%, passando de R\$ 147,8 bilhões para R\$ 221,6 bilhões. (Soares & Lima, 2014) A petrolífera brasileira vem aumentando suas emissões de bônus em dólares ano após ano desde 2009. Em março do ano corrente, a Petrobras lançou uma oferta de US\$ 8,5 bilhões em bônus no exterior, em que a demanda pelos papéis superou os US\$ 22 bilhões. (Reuters Brasil, 2014) A dívida líquida da petrolífera brasileira deverá ultrapassar US\$ 100 bilhões até 2018. (Valle, 2014) Cabe frisar que este patamar de endividamento é 35% superior ao valor de mercado da empresa na atualidade.

No que se refere ao segundo problema, pode-se afirmar que a fragilização da situação financeira da Petrobras decorre, em boa medida, dos prejuízos enfrentados pela empresa com a venda de combustíveis a preços defasados em relação

aos preços internacionais. Carlos Lessa afirma que a política de estímulo à venda de automóveis no país, adotada pelo governo, provocou, como consequência, o aumento no consumo de gasolina, acarretando prejuízo à Petrobras. Apesar disto, na percepção de Lessa, o governo não irá alterar o valor do produto, uma vez que, “se mexer nisso perde a eleição, porque todas as famílias se endividaram comprando automóvel e, se o preço da gasolina pular para cima, Dilma não se reelege. Então, o governo tem de estabilizar a economia de qualquer jeito, mesmo que tenham que entregar a herança, ou seja, o pré-sal”. (Lessa, 2013) Portanto, Lessa insinua que a Petrobras está sendo usada pelo governo (assim como ocorreu no passado com ela e com outras empresas estatais brasileiras) como instrumento de combate à inflação, desconsiderando os malefícios que tal prática traz à saúde financeira da empresa.

Além disso, para piorar a situação da Petrobras, de acordo com dados da própria companhia, se o consumo de diesel continuar crescendo até 2020, considerando um Produto Interno Bruto (PIB) de 4% ao ano, caso não sejam feitas novas refinarias, o país terá que importar cerca de 900 mil barris por dia do combustível no fim da década. Paulo Roberto Costa, ex-diretor da área de abastecimento e refino da Petrobras, afirmou que tal cenário deixaria o país ainda mais dependente da importação de combustíveis. Costa mencionou também a realização da Copa do

Mundo e das Olimpíadas no país como indutores de investimentos e consumo, para mostrar que há risco de faltar derivados. (Schüffner, 2011)

Com vistas a diminuir a dependência dos combustíveis importados e apostando nos números que mostram o crescimento exponencial do mercado brasileiro de combustíveis, faz parte da carteira de investimentos da Petrobras a construção de novas refinarias em Pernambuco, Rio de Janeiro (Comperj), Maranhão e Ceará. A necessidade de ampliação da capacidade de refino do país foi o argumento usado pela administração da Petrobras para legitimar tais projetos. Haja vista o aumento significativo do consumo de combustíveis no Brasil nos últimos anos, o parque de refino existente passou a não dar conta da demanda. Além disso, conforme salientado, a Petrobras é obrigada a importar óleo diesel e gasolina a preços mais altos do que o governo lhe permite vender ao consumidor.

Todavia tais projetos têm sido alvo de crítica por conta de problemas no cronograma de execução das obras, bem como no que se refere a problemas de custos. O caso do Comperj evidencia as dificuldades enfrentadas pela empresa para tocar seus empreendimentos na área de abastecimento. Em 2006, o então Presidente Lula visitou o município de Itaboraí – RJ para lançar a pedra fundamental do maior empreendimento da história da Petrobras: o Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro, mais conhecido como

Comperj. Tal projeto abarcaria investimentos da ordem US\$ 6,5 bilhões, empregado na construção de uma refinaria inovadora, que transformaria óleo pesado (produzido na bacia de Campos) em produtos petroquímicos. Oito anos se passaram desde a primeira visita do ex-presidente Lula ao Comperj. (Paduan, 2013)

Pelo plano original, o complexo já deveria estar em operação, todavia apenas 53% do total da obra já foi concluída, de acordo com informações divulgadas pela Petrobras, a previsão é que a inauguração ocorra somente em 2016 (portanto, com quatro anos de atraso em relação à previsão inicial). Nesse ínterim, ocorreram algumas mudanças em relação ao projeto original: serão construídas duas, ao invés de uma refinaria; tal complexo ficará encarregado da produção de combustíveis e não mais de produtos petroquímicos; o projeto originalmente orçado em US\$ 6,5 bilhões, também sofreu uma alteração bastante significativa, visto que apenas a primeira refinaria demandará US\$ 13,5 bilhões; inicialmente, a Petrobras teria parceiros do setor privado para tocar tal projeto, atualmente, o Comperj representa um projeto 100% estatal.<sup>25</sup> (*ibidem*)

#### **4.2. O Leilão de Libra**

A realização do Leilão de Libra converge com o discurso da Presidente Dilma acerca da importância do estabelecimento de “parcerias” entre a Petrobras e outras empresas e evidencia a

continuidade da trajetória seguida por FHC e Lula. Trata-se de um caso emblemático, seja pelas polêmicas que suscitou, seja porque representa a primeira contratação pelo novo regime.<sup>26</sup> Com base na análise do ex-presidente da Petrobras e atual secretário de Planejamento Estratégico do Estado da Bahia, Sérgio Gabrielli, é possível entender a grandiosidade de Libra e, conseqüentemente, o motivo de tanta polêmica em torno do leilão que ocorreu em outubro de 2013.

Libra é realmente um prospecto extraordinário. A Petrobrás, contratada pela ANP, fez a descoberta. Fez as perfurações exploratórias iniciais, já tem uma cubagem mais ou menos conhecida com volume e potencial já conhecidos, e ele é hoje não só o maior campo do mundo, mas da História. Se você pensar em um preço de valor adicionado (preço de exploração) de 10 dólares o barril, vezes, por baixo, 10 bilhões de barris, são 100 bilhões de dólares. (Gabrielli, 2013)

A visão de Gabrielli tem um peso importante, sobretudo por se tratar de um ex-presidente da Petrobras, justamente aquele que estava à frente da empresa no momento da descoberta do pré-sal e da definição do novo marco regulatório. Portanto, trata-se de uma pessoa cuja opinião tem que ser considerada.

A presidente Dilma Rousseff tem recebido duras críticas da esquerda e da direita<sup>27</sup> pela forma como conduziu o leilão desse campo. Conforme destacado neste artigo, no final do governo Lula,

foram encaminhados ao Congresso Nacional projetos para mudar o sistema de exploração de petróleo no Brasil, conformando um novo marco regulatório para o pré-sal e para outras áreas que fossem consideradas estratégicas. O principal ponto de seu arcabouço legal é a substituição do regime de concessão pelo regime de partilha.

O principal argumento do governo Dilma para justificar a realização do leilão de Libra, ao invés de concedê-lo à Petrobras, possibilidade prevista na lei nº 12.351/2010, foi que a estatal brasileira não conseguiria tocar sozinha um investimento dessa magnitude, sem parceiros. Sob tal avaliação, buscou-se legitimar o modelo para a produção do campo de Libra no qual a Petrobras será a operadora, com participação mínima legal garantida de 30%, ao passo que os demais parceiros entrarão com capital e tecnologia.

Em discurso após a realização do leilão, a Presidente Dilma Rousseff afirmou que:

Além da vitória tecnológica que foi a descoberta, pela Petrobras, destas gigantescas jazidas, o modelo de partilha que nós construímos significa também uma grande conquista para o Brasil. Com ele, estamos garantindo um equilíbrio justo entre os interesses do Estado brasileiro e os lucros da Petrobras e das empresas parceiras. Trata-se de uma parceria onde todos sairão ganhando. (Rousseff, 2013)

A presidente foi além e, para refutar a alegação de que, ao leiloar Libra, teria realizado uma privatização, apresentou os seguintes dados:

“Pelos resultados do leilão, 85% de toda a renda a ser produzida no Campo de Libra vão pertencer ao Estado brasileiro e à Petrobras. Isso é bem diferente de privatização”. (*ibidem*)

O consultor da Câmara dos Deputados para Assuntos de Petróleo e Gás, Paulo César Ribeiro Lima, questionou os dados apresentados pela presidente (a qual, na verdade, apoiou-se em cálculos da ANP). De acordo com ele, “pelas regras, a remuneração de 41,65% é calculada numa perspectiva de produção de 12 mil barris por dia, cada um no valor entre 100 e 120 dólares. Se ambos subirem, o percentual sobe para 45,56%. Mas, se caírem, pode chegar a 9,93%”. (Lima, 2013) Vale destacar que esta visão mais pessimista, apresentada por Lima, acerca da fatia da renda petrolífera auferida pela União por meio da produção no campo de Libra, apoia-se, particularmente, na possibilidade de elevação da produção mundial de hidrocarbonetos em virtude do aumento da produção norte-americana de *shale oil*.<sup>28</sup> Ademais, é importante que se leve em conta a participação privada na composição do capital social da Petrobras,<sup>29</sup> o que significa dizer que parte da receita obtida pela Petrobras em Libra será utilizada para remunerar seus acionistas. (*ibidem*)

Ildo Sauer<sup>30</sup> também questionou os dados apresentados pela presidente Dilma. Segundo ele, “o governo terá [...] mais ou menos 19% via Petrobras e [...] 41,65% de óleo-lucro se as condições

normais se mantiverem, o que levará para [...] uma fração em torno de 60%”. (Sauer, 2013)

Para o ex-presidente da Petrobras, Sérgio Gabrielli, a ANP e o Ministério das Minas e Energia (MME) entregaram às multinacionais a maior reserva do mundo. Segundo ele, o leilão de Libra representa uma trapaça à nova Lei do Petróleo, aprovada pelo Congresso e sancionada por Lula em 2010.<sup>31</sup> Com a nova lei, que instituiu o regime de partilha de produção para o pré-sal, ressalta Gabrielli, “a lógica da competição é outra. Como diminui o risco de exploração – ou seja, se vai ou não encontrar petróleo – o grande elemento a definir passa a ser como partilhar o lucro futuro. Então, o grande elemento deve ser a participação no lucro-óleo que deverá voltar ao Estado”. (Gabrielli, 2013)

É importante que se diga que o marco regulatório da Petrobras estabelece que a Petrobras seja operadora única no pré-sal, com um mínimo de 30% de qualquer consórcio. Neste sentido, como ela vai entrar com, no mínimo, 30% do campo de Libra, terá que arcar com um bônus de assinatura de R\$ 4,5 bilhões (30% de 15 bilhões). Tal pagamento representa um dreno importante no caixa da companhia, que já conta com um portfólio de projetos bastante robusto. Diante disso, Gabrielli argumenta que “o bônus de assinatura de R\$ 15 bilhões privilegia quem tem maior poder financeiro – ou seja, as multinacionais”. (*ibidem*)

Na opinião de Carlos Lessa, o governo brasileiro optou por leiloar o campo de Libra por duas razões: “uma delas é geopolítica, ou seja, o país quer aparecer ao capital financeiro mundial como bem comportado. Para quê? Para atrair mais capital de curto prazo para o Brasil. A segunda razão é manter a política do tripé que foi instalada pelos tucanos e preservada pelos governos Lula e Dilma”. (Lessa, 2013)

Lessa discorda do argumento utilizado pelo governo de que o Brasil não teria como financiar a produção de petróleo no campo de Libra. Ademais, segundo ele, o país não precisa colocar tal campo para produzir imediatamente. De acordo com Lessa:

[a] Petrobras não precisa voltar todo o campo de produção imediata, ela precisa ter um ritmo de extração que corresponda à necessidade brasileira de desenvolvimento. Ou seja, gerar emprego para todos os brasileiros, melhorar as condições habitacionais, melhorar o sistema educacional, que está uma porcaria, fazer a cobertura médica. A realização de todos os nossos sonhos depende de o nosso país crescer 5, 6, 7% ao ano. Com a Petrobras, a economia do petróleo e um pouco de competência, o Brasil cresce sem dificuldade nenhuma. (*ibidem*)

Lessa defende a tese de que a concessão só seria uma opção caso desejássemos nos tornar um país petrolífero. Todavia, em sua visão, não há pior destino nacional do que ser exportador de petróleo.<sup>32</sup> Seguindo seu raciocínio, o leilão de

Libra seria sintomático, uma vez que demonstra que o Brasil não possui projeto nacional, tendo optado pela proposta do Consenso de Washington, de Collor a Dilma. A perplexidade de Lessa sobre a postura de Dilma em relação ao campo de Libra fica evidente quando afirma: “Não consigo entender como isso está acontecendo se a presidente Dilma disse, em discurso quando candidata à presidência da República, que não iria privatizar o pré-sal”.<sup>33</sup> (*ibidem*)

## 5. Conclusões

O objetivo deste artigo foi fazer uma incursão na temática Estado-Petrobras-setor petrolífero brasileiro, enfocando o período que abrange os governos Cardoso, Lula e Dilma. A escolha deste recorte temporal justifica-se em razão dos importantes eventos que ocorreram durante os três governos pesquisados.

Conforme ressaltado, as reformas de cunho neoliberal que ocorreram durante a era Cardoso tiveram importantes desdobramentos sobre a Petrobras e o setor petrolífero do país. Com a aprovação da “Lei do Petróleo”, o ex-Presidente Cardoso quebrou o monopólio da empresa, atraindo novas petroleiras para explorar e produzir petróleo nas bacias marítimas brasileiras. A Petrobras passou a ser obrigada a participar de leilões realizados pela ANP juntamente com outras petroleiras para a obtenção de jazidas (muitas das quais descobertas por ela própria).

Ficou evidenciado, portanto, que a concessão de jazidas a empresas privadas e a realização de parcerias entre a Petrobras e outras companhias de petróleo representam, inegavelmente, uma privatização do setor petrolífero brasileiro.

Foram destacadas também, no decorrer desta discussão, algumas estratégias de “privatização disfarçada” adotadas durante o governo Cardoso, como o aumento da participação privada na composição do capital social da empresa e a criação de um modelo organizacional pelo qual a Petrobras foi segmentada em unidades de negócio, abrindo-se caminho (por causar menor alarde do que um processo de privatização *stricto sensu*) para sua venda em fatias menores. O abandono da política substitutiva de importações, com seu impacto negativo do ponto de vista da indústria de fornecedores locais foi outro aspecto aqui tratado. Ainda durante a “era Cardoso”, salientaram-se dois eventos ligados à Petrobras: a construção do gasoduto Gasbol e das termelétricas como estratégia paliativa para lidar com o problema do apagão, bem como os prejuízos que trouxeram à empresa. Além disso, cabe frisar que a importação de gás estava na contramão do foco da empresa em termos de autossuficiência.

O governo Lula, conforme se salientou, deve ser considerado um ponto de inflexão ao menos na perspectiva da política de compras da Petrobras, contribuindo para a revitalização da indústria

para-petroleira do país. Todavia, durante seu governo, foi dada continuidade aos leilões iniciados na “era Cardoso”, bem como às parcerias entre a Petrobras e outras empresas, o que, inegavelmente, representa medidas de privatização do setor petrolífero nacional.

Com a descoberta do pré-sal e a criação de um marco regulatório pautado no regime de partilha, seu governo demonstrou uma preocupação em retomar o protagonismo do Estado brasileiro nos rumos do desenvolvimento do país. A criação do marco regulatório do pré-sal, por se apoiar no regime de partilha (e não de concessão), pode ser considerada uma ruptura com o viés privatista da política brasileira em relação ao setor petrolífero.

Por fim, analisou-se o governo Dilma. Conforme salientado, a política do governo Dilma tem prejudicado a saúde financeira da Petrobras, forçando-a a aumentar seu nível de endividamento, a realizar parcerias (duvidosas) com outras empresas e a tocar projetos (questionáveis do ponto de vista da real necessidade) que têm trazido grandes prejuízos à empresa.

O artigo apresenta uma análise acerca do leilão de Libra, haja vista a repercussão que causou e por se tratar do primeiro leilão sob o novo regime. Sua análise deixa a sensação de uma oportunidade perdida de tentar ampliar a capacidade de iniciativa estratégica do Estado brasileiro em relação ao setor petrolífero. Fica a dúvida

se o que faltou foi ousadia para se consolidar o monopólio da Petrobras ou se, no atual governo, o que vale em termos de uma política de segurança energética é uma visão mais limitada, pautada por preocupações macroeconômicas conjunturais.

## Bibliografia

AEPET. *Os homens do presidente*. Associação dos Engenheiros da Petrobras (AEPET), 01/02/2001. Disponível em: <http://www.aepet.org.br/site/noticias/pagina/2048>. Acesso em 10/03/2014.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS (ANP). *Anuário estatístico do petróleo, gás natural e biocombustíveis 2012*. Rio de Janeiro, 2012.

AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO (RJ), Relação de concessionários, 2013. Disponível em [http://www.brasilrounds.gov.br/portugues/lista\\_de\\_concessionarios.asp](http://www.brasilrounds.gov.br/portugues/lista_de_concessionarios.asp). Acesso em 01/07/2013.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS (ANP). *Resultado das rodadas de licitações de blocos por rodada*. Rio de Janeiro, 2014. Disponível em [http://www.brasilrounds.gov.br/portugues/RESUMO\\_general\\_blocos.asp](http://www.brasilrounds.gov.br/portugues/RESUMO_general_blocos.asp). Acesso em 06/03/2014.

ALMEIDA, E. L. F. "Por uma política petroleira sustentável". *Boletim Infopetro Petróleo & Gás*, n. 11, ano 4, 2003.

ALONSO, P. S. R. *Estratégias corporativas aplicadas ao desenvolvimento do mercado de bens e serviços: Uma nova abordagem para o caso da indústria de gás natural no Brasil*. 474f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Coordenação dos Programas de Pós-Graduação em Engenharia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004.

ALVEAL, C. C. "Evolução da indústria do petróleo: Nascimento e desenvolvimento". *Texto para Discussão*. COPPEAD/IE. Rio de Janeiro: IE/UFRJ, 2003.

BALTHAZAR, P.A.A. *Risco e controle do território dos dutos: A Petrobras, os mediadores e a horticultura familiar*. 170f. Dissertação (Mestre em Ciências) – Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

BARDELIN, C. E. A. *Os efeitos do racionamento de energia elétrica ocorrido no Brasil em 2001 e 2002 com ênfase no consumo de energia elétrica*. 113f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Elétrica) – Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

BIONDI, A. *O Brasil privatizado: Um balanço do desmonte do Estado*. São Paulo: Perseu Abramo, 1996.

BRASIL. *Lei nº 9.478*, de 6 de agosto de 1997. Brasil, 2007. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19478.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19478.htm). Acesso em 10/12/2013.

BRASIL. *Projeto de lei nº 5940*, de 01 de setembro de 2009. Brasil, 2009. Disponível em: [http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=2DF952C73F7ECE233EE62FB8C185B73F.proposicoesWeb1?codteor=686066&filename=PL+5940/2009](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=2DF952C73F7ECE233EE62FB8C185B73F.proposicoesWeb1?codteor=686066&filename=PL+5940/2009). Acesso em 10/01/2014.

BRASIL. *Lei nº 12.351*, de 22 de dezembro de 2010. Brasil, 2010. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/L12351.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12351.htm). Acesso em 10/01/2014.

CALDAS, S. & CHIARINI, A. "Petrobrás vira Petrobrax por US\$ 50 milhões". *O Estado de São Paulo*, 27/12/2000.

CANTANHÊDE, E. & DANTAS, I. "Petrobras decide acionar termelétricas". *Folha de S. Paulo*, 07/02/2005. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi0702200507.htm>. Acesso em 10/03/2014.

EIRAS, Ruben. "Shale Oil dos EUA, o declínio da OPEP e uma queda no preço do barril de petróleo?" *Expresso*, 08/08/2013. Disponível em: <http://expresso.sapo.pt/shale-oil-dos-eua-o-declinio-da-opep-e-uma-queda-no-preco-do-barril-de-petroleo=f825163>. Acesso em 28/03/2014.

FARID, J. "Reichstul confirma desistência do nome Petrobrax". *Folha Online*, 28/12/2000. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult9lul12476.shtml>. Acesso em 13/02/2014.

- 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 (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.
- FOLHA DE S. PAULO. “TCU cobra R\$ 14 mi por prejuízos em contrato da Petrobras com a MMX”. *Folha de São Paulo*, 12 nov. 2010. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mercado/me1211201024.htm>. Acesso em 10/03/2014.
- FURTADO, A. T.; MARZANI, B. S.; PEREIRA, N. M. “Política de compras da indústria do petróleo e gás natural e a capacitação dos fornecedores no Brasil: o mercado de equipamentos para o desenvolvimento de campos marítimos”. In: *Projeto CTPETRO/Tendências Tecnológicas*, Rio de Janeiro, 2003.
- GABRIELLI, S. Sérgio Gabrielli: depoimento, 23/07/2013. Conversa afiada: “Gabrielli e Libra: mais para FHC que para Lula”. Entrevista concedida a Paulo Henrique Amorim. Disponível em: <http://www.conversaafiada.com.br/economia/2013/07/23/gabrielli-e-libra-mais-para-fhc-que-para-lula/>. Acesso em 24/02/2014.
- GOLDENBERG, A. P. & PRADO, L. T. S. “Reforma e crise do setor elétrico no período FHC”. *Tempo Social*, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 219-235, nov. 2013.
- GOMES, C. A. S. *Gestão de custos na produção de petróleo na Petrobras: Uma análise empírica*. 67f. Dissertação (Mestrado em Finanças e Economia Empresarial) – Escola de Pós-Graduação em Economia, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2008.
- HAGE, J. A. A. *Bolívia, Brasil e a guerra do gás*. Curitiba: Juruá, 2008.
- LESSA, C. Carlos Lessa: depoimento, 21/10/2013. “Pré-sal brasileiro é ouro em pó”. *Instituto Humanitas Unisino*. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/entrevistas/524817-pre-sal-brasileiro-e-ouro-em-po-entrevista-especial-com-carlos-lessa>. Acesso em 22/01/2014.
- INSTITUTO DE PESQUISAS TECNOLÓGICAS (IPT). “Fundos de riqueza soberana: Algumas experiências internacionais”. *Nota técnica IPT 008/2009*, fev. 2009. Disponível em: <http://www.energia.sp.gov.br/a2sitebox/arquivos/documentos/219.pdf>. Acesso em 08/01/2014.
- LEÃO, E. “O PSDB e suas visões da Petrobras”. *Correio da Cidadania*, 19/05/2009. Disponível em: [http://www.correio-cidadania.com.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=3301&Itemid=79](http://www.correio-cidadania.com.br/index.php?option=com_content&task=view&id=3301&Itemid=79). Acesso em 07/02/2014.
- LIMA, H. *Petróleo no Brasil: A situação, o modelo e a política atual*. Rio de Janeiro: Sinergia, 2008.
- LIMA, P. C. R. Paulo César Ribeiro Lima: depoimento, 22/10/2013. “A polêmica sobre os recursos de Libra que ficarão no Brasil”. *Viomundo*. Disponível em: <http://www.viomundo.com.br/politica/a-polemica-sobre-os-recursos-de-libra-que-ficarao-no-brasil.html>. Acesso em 13/02/2014.
- MACEDO E SILVA, A. C. *Petrobras: A consolidação do monopólio estatal e a empresa privada (1953-1964)*. Dissertação (Mestrado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 1985.
- MACHADO, A. C. C. *O que o pré-sal traz de novo para o país no sistema internacional*. Dissertação (Mestrado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.
- MAGNAVITA, Mônica. “Ações da Petrobras podem render R\$ 5,8 bilhões”. *O Estado de São Paulo*. 13/08/1997. Disponível em: <http://infoener.iee.usp.br/infoener/hemeroteca/imagens/20240.gif>. Acesso em 11/03/2013.
- NASSIF, A. “Há evidências de desindustrialização no Brasil?”. *Revista de Economia Política*, v. 28, n. 1, p. 72-96, 2008.
- PADUAN, R. A. “Obra mais enrolada do Brasil é o Comperj”. *Revista Exame*, São Paulo: Ed. Abril, v. 47, n. 12, p.60-64, 26 jun. 2013.
- PETROBRAS. *Marco regulatório de exploração e produção de petróleo e gás: 30 perguntas e respostas*. 2009. Disponível em: [http://fatosedados.blogspetrobras.com.br/wp-content/uploads/2009/10/Perguntas-e-respostasOTI\\_FINAL.pdf](http://fatosedados.blogspetrobras.com.br/wp-content/uploads/2009/10/Perguntas-e-respostasOTI_FINAL.pdf). Acesso em 05/02/2013.
- PETROBRAS. *Relacionamento com investidores*. Disponível em: <http://www.investidorpetrobras.com.br/pt/governanca/capital-social/>. Acesso em 19/03/2014.
- REUTERS BRASIL. “Petrobras lança US\$8,5 bi em bônus; Demanda supera US\$22 bi”. *Reuters Brasil*, 10/03/2014. Disponível em: <http://br.reuters.com/article/topNews/idBRS-PEA2905G20140310>. Acesso em 15/03/2014.

RIBEIRO, C. G. A *Política de compras de entidades públicas como instrumento de capacitação tecnológica: O caso da Petrobras*. 147f. Dissertação (Mestrado em Política Científica e Tecnológica) – Instituto de Geociências, Departamento de Política Científica e Tecnológica, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2005.

RIBEIRO, C. G. *Compras governamentais e aprendizagem tecnológica: Uma análise da política de compras da Petrobras para seus empreendimentos offshore*. 306 f. Tese (Doutorado em Política Científica e Tecnológica) – Instituto de Geociências, Departamento de Política Científica e Tecnológica, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2009.

ROMÃO, F. L. “Pré-sal, desenvolvimento e controle social”. In: *Anais... Encontro Anual da ANPOCS*, n. 36. 2012, Águas de Lindóia, (GTs, MRs e SPs), 2012.

ROUSSEFF, D. Pronunciamento à nação da presidente Dilma Rousseff: depoimento, 21/10/ 2013. “85% da renda do Campo de Libra vão pertencer ao Brasil, afirma Dilma”. *Blog do Planalto*. Disponível em: <http://blog.planalto.gov.br/85-da-renda-do-campo-de-libra-vo-pertencer-ao-brasil-afirma-dilma/>. Acesso em 15/02/2014.

ROUSSEFF, D. Discurso no Sindicato dos Metalúrgicos do ABC em 11/04/2010. “Dilma: ‘Democrata que se preza não bate em manifestantes’”. *Viomundo*, 11/04/ 2010. Disponível em: <http://www.viomundo.com.br/politica/dilma-democrata-que-se-preza-nao-agride-os-movimentos-sociais-nao-bate-em-manifestantes-lutando-pelos-interesses-legitimos.html>. Acesso em 13/02/2014.

SAUER, I. Ildo Sauer: depoimento, 22/10/2013. “A polêmica sobre os recursos de Libra que ficarão no Brasil”. *Viomundo*. Disponível em: <http://www.viomundo.com.br/politica/a-polemica-sobre-os-recursos-de-libra-que-ficarao-no-brasil.html>. Acesso em 13/02/2014.

SCHÜFFNER, C. “Falta energia para refinaria, diz Petrobras”. *Valor Econômico*, Empresas, p. B1, 04/02/2011.

SILVA, J. “Fábio Konder Comparato e Ildo Luis Sauer recorrem na justiça para impedir o leilão de Libra”. *Jornal GGN*, 19/10/2013. Disponível em: <http://jornalggn.com.br/noticia/fabio-konder-comparato-e-ildo-luis-sauer-recorrem-na-justica-para-impedir-o-leilao-de-libra>. Acesso em 07/02/2014.

SIQUEIRA, F. Fernando Siqueira: depoimento, abril de 2005. “Petrobrás paga prejuízo do gás boliviano”. *A Nova Democracia (AND)*, Ano III, n. 24, abril de 2005. Disponível em: <http://www.anovademocracia.com.br/no-24/676-petrobras-paga-prejuizo-do-gas-boliviano>. Acesso em 05/02/2014.

SOARES, P. & LIMA, S. “Petrobras diz que é ‘missão difícil’ reduzir endividamento neste ano”. *Folha de S. Paulo*, 22/02/2014. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2014/02/1418081-petrobras-devera-reduzir-endividamento-nos-proximos-2-anos.shtml>. Acesso em 03/04/2014.

SOUSA, Francisco J. de R. “A cessão onerosa de áreas do pré-sal e a capitalização da Petrobras”. *Estudo da Câmara dos Deputados*, Brasília, DF, fev. 2011.

TOLMASQUIM, M. T. & PINTO JÚNIOR, H. Q. *Marcos regulatórios da indústria mundial do petróleo*. Rio de Janeiro: Synergia, 2012.

TORRES FILHO, E. T. “O gasoduto Brasil-Bolívia: Impactos econômicos e desafios de mercado”. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 17, p. 99-116, 2002.

VALLE, Sabrina. “Dívida da Petrobras deve passar de US\$ 100 bilhões até 2018”. *Exame.com*, 12/03/2014. Disponível em: <http://exame.abril.com.br/negocios/noticias/divida-da-petrobras-deve-passar-de-us-100-bilhoes-ate-2018>. Acesso em 15/03/2014.

VIDAL, J. W. B. & VASCONCELLOS, G. F. *Petrobras: Um clarão na história*. Brasília, DF: Sol do Brasil, 2001.

VIEIRA, D. O. *A atuação político-estratégica da Petrobras na Bolívia e na Venezuela*. 185f. Dissertação (Mestrado em História Comparada) – Programa de Pós-Graduação em História Comparada, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

## Notas

1 Diz respeito aos empreendimentos localizados ou operados no mar.

2 Os blocos são partes de uma bacia sedimentar onde são desenvolvidas atividades de exploração ou produção de petróleo e gás natural.

3 Na “rodada zero” (realizada em agosto de 1998), “a ANP e Petrobras assinaram 397 contratos que transformaram em área concedida os 450 mil km<sup>2</sup>, divididos em 115 blocos, nos quais a estatal operava 282 campos de petróleo e gás natural”. (Machado, 2013, p. 84)

4 De acordo com Ribeiro (2009, p. 97): “Seguindo tal modelo, as companhias petrolíferas contratam uma ou mais empresas que ficam responsáveis pelas atividades de engenharia de detalhamento (ou projeto executivo), suprimento de materiais e equipamentos e construção e montagem do sistema, dando origem aos contratos EPC, dos quais deriva o termo EPCista” mencionado logo a seguir.

5 Jargão da indústria para designar a empresa responsável pela obra. O EPCista na realidade é um integrador que subcontrata outras empresas para fornecimento de equipamentos e serviços. (Ribeiro, 2009)

6 A respeito dos problemas subjacentes aos projetos de termelétricas associadas ao uso de gás natural, como alternativa para o aumento de consumo de energia e os problemas de abastecimento, Torres Filho ressalta “[...] a existência de elevados riscos comerciais, fiscais, políticos e regulatórios que ainda envolvem os investimentos em novas plantas termelétricas movidas a gás”. (Torres Filho, 2002, p. 103) De acordo com o mesmo autor: “Verificou-se uma completa inversão na lógica de investimento pensada originalmente: o setor elétrico brasileiro apresenta-se atualmente como a provável ‘âncora’ da demanda de energia do Gasbol, e não as indústrias cimenteira, papelreira, cerâmica etc.” (*ibidem*)

7 O Programa Prioritário de Termelétricidade (PPT) foi lançado pelo governo federal, por meio do Decreto n° 3.371, de 24 de fevereiro de 2000, com vistas a aumentar a capacidade de geração térmica, a partir do uso de gás natural. (Alonso, 2004)

8 Desde o início do governo FHC, o nível de água dos reservatórios vinha apresentando sinais evidentes de esgotamento de sua capacidade de regular as vazões necessárias para geração elétrica nos períodos do ano em que há escassez de chuva. Com o déficit na geração de energia elétrica, o governo federal admitiu a existência da crise de abastecimento de energia em março de 2001. Em abril do mesmo ano, “o armazenamento estava com pouco mais de 30% de sua capacidade, o que indicava uma grande chance de os reservatórios secarem quase completamente antes da nova estação de chuvas”. (Goldenberg & Prado, 2003, p. 231)

9 Segundo Vieira, a crise energética brasileira poderia ter sido evitada caso existissem redes de difusão para transmitir energia ociosa da Argentina para o Brasil. Todavia, de acordo com tal autor, “desde 1987, quando foram assinadas as contas de intenção com o FMI, até 2003, o Brasil não vinha investindo em redes de distribuição de energia elétrica”. (Vieira, 2010, p. 118)

10 O depoimento concedido por Fernando Siqueira, diretor de comunicação da Associação dos Engenheiros da Petrobras em 2005, ilustra bem o problema: “Quando deu aquele apagão, houve uma perspectiva de consumo elevado. Eles iriam trabalhar no pico da demanda [...]. Na hora que sentiram a falha da projeção, recorreram à mãe de todas: fizeram um contrato com a Petrobras – com a administração anterior, na base do conchavo – e ela passou a bancar esse risco. Ela pagaria um valor mínimo para eles; vendendo ou não eles tinham a contribuição da Petrobras. Como a demanda foi muito aquém, ela passou a pagar tudo. O risco deles foi transferido para a Petrobras, que não tinha nada a ver com o negócio”. (Siqueira, 2005)

11 As atividades produtivas desempenhadas pela empresa eram realizadas por dois departamentos: o de Exploração e Produção (DEXPRO), subdividido em Divisão de Manutenção, Divisão de Engenharia, Divisão de Óleo, Divisão de Gás, Divisão de Utilidades, entre outros e o Departamento Industrial (DEPIN), que se dedicava à produção de derivados nas refinarias e sua venda por meio dos terminais. As demais partes da estrutura organizacional da Petrobras, ligadas à engenharia e gestão, por exemplo, estavam relacionadas aos outros serviços especializados, tais como Serviços de Engenharia, Serviços Financeiros, Serviços de Planejamento, Serviços de Administração Central, Serviços de Recrutamento, Seleção e Treinamento de RH e Serviços Desenvolvimento de P&D. (Gomes, 2008)

12 Vale observar que o então procurador da República Flávio Paixão, à época da contratação da consultoria Arthur D. Little, em 1999, convocou Reichstul para prestar esclarecimentos sobre esse contrato, uma vez que não passou por concorrência pública. “O presidente da Petrobras entregou o planejamento estratégico da empresa, sem concorrência, para Arthur D. Little e o planejamento internacional para a Ernest & Young, desmontando a equipe de planejamento que trabalhava há 20 anos neste setor”. (AEPET, 2001)

13 A este respeito, Elton Leão (2009) faz a seguinte afirmação “[...] ou seja, não seria a ‘Petrobrás’ que estaria sendo privatizada, mas a Unidade A, B ou C. Foi o artifício que a consultoria sugeriu”.

14 UN-Reduc (RJ), UN-Replan (SP), UN-Regap (MG), UN-Revap (SP), UN-AM (AM), UN-RNCE(RN), UN-BA(BA), UN-BC (Bacia de Campos-RJ), UN-Rio (Macaé) e a mais recente UN-BS (Bacia de Santos), onde se encontram as reservas do pré-sal. (Leão, 2009)

15 O Programa de Mobilização da Indústria Nacional do Petróleo foi criado pelo Ministério de Minas e Energia em 2003 e conta com a participação da Petrobras, entidades governamentais e entidades empresariais. O principal objetivo do Programa é fomentar a participação da indústria nacional de bens e serviços, de forma competitiva e sustentável, na implementação de projetos de petróleo e gás natural no Brasil e no exterior. (Ribeiro, 2005)

16 A Petrobras possui cinco consórcios com a Shell, em campos que se encontram em produção; com a Chevron, BG e Galp (controladora da Petrogal), detêm blocos em produção no pré-sal licitado. (Machado, 2013)

17 Maurício Tolmasquim é presidente da Empresa de Pesquisa Energética (EPE), ligada ao Ministério de Minas e Energia, e Helder Queiroz Pinto Junior é um dos diretores da ANP.

18 O marco regulatório subjacente à “Lei do Petróleo” foi estabelecido em um contexto de escassez de petróleo, com o país perseguindo a autossuficiência. (Tolmasquim & Pinto Junior, 2012)

19 O marco regulatório do pré-sal é formado pelo “[...] conjunto de leis, normas e diretrizes que regula todas as atividades relacionadas ao setor e que cria organismos e processos de fiscalização e controle dessas atividades”. (Petrobras, 2009)

20 A agenda adotada durante o governo FHC, conforme ressaltado, sofreu forte influência do ideário neoliberal. (Ribeiro, 2005) Especificamente em relação ao setor petrolífero, a quebra do monopólio da Petrobras e a criação do regime de concessão, instituídos pela Lei nº 9.478/97, corroboram tal influência. No regime de concessão, a empresa ou consórcio contratado pela União assume o risco exploratório. No caso brasileiro, as empresas são contratadas por meio de licitações públicas. É da empresa também concessionária o

risco de investir e não encontrar petróleo ou gás natural. Em compensação, tem a propriedade de todo o óleo e gás descoberto e produzido na área concedida. Por esse modelo de contrato, a empresa concessionária paga participações governamentais (taxas), tais como o bônus de assinatura (na assinatura do contrato), o pagamento pela retenção de área (no caso dos blocos terrestres), royalties e, em caso de campos de grande produção, participação especial. (Brasil, 1997)

21 No que se refere à área do pré-sal que já havia sido concedida (41.000 km<sup>2</sup> dos 120.000 totais do polígono), decidiu-se não mexer nos contratos existentes, sobretudo porque a Petrobras é a concessionária em 38.000 km<sup>2</sup>, portanto 93% do pré-sal licitado. (Machado, 2013)

22 “Os Fundos de Riqueza Soberana, ou *Sovereign Wealth Funds* (SWFs), são fundos de investimentos estatais, em moeda estrangeira, nos quais são depositados recursos originários de parte das reservas nacionais, excedentes fiscais ou exportações de recursos naturais não-renováveis”. (Instituto de Pesquisas Tecnológicas, 2009) De acordo com Romão (2012, p. 21), no ano de “1953, foi criado o primeiro fundo no Kwait (*Kwait Investment Authority* – KIA). Hoje existem 75 fundos espalhados pelo mundo, a maioria localiza-se na Ásia e no Oriente Médio”.

23 “Doença holandesa” (ou maldição dos recursos naturais) é a denominação dada a um fenômeno real ocorrido na Holanda, durante a década 1970, quando a descoberta de grandes jazidas de gás natural deu origem a um processo de significativa realocação dos recursos na economia daquele país. Com o crescimento das vendas externas de gás natural, houve uma forte apreciação real da moeda holandesa, o que deprimiu as exportações industriais desse país, gerando desindustrialização. (Nassif, 2008)

24 Para avaliar os potenciais das áreas para fins da cessão onerosa, a ANP contratou a certificadora internacional Gaffney, Cline and Associates e a Petrobras contratou a DeGolyer and MacNaughton. “Ambas fizeram estimativas dos recursos contingentes e, em alguns casos, dos recursos prospectivos nessas áreas e utilizaram a metodologia do fluxo de caixa descontado para calcular o valor presente do barril de petróleo equivalente”. Os resultados em valores obtidos pela ANP foram mais altos que os da Petrobras. (Sousa, 2011)

25 Inicialmente, a intenção da Petrobras era formar parcerias com a iniciativa privada, como forma de dividir os custos bilionários do projeto. Todavia, o acordo com a Braskem, anunciado em 2010, acabou sendo desfeito. (Paduan, 2013)

26 A última rodada de concessão de áreas para E&P de petróleo, a 10ª, ocorreu em dezembro de 2008 (portanto ainda no governo Lula) e incluiu apenas blocos terrestres.

27 Na realidade, desde a criação do marco regulatório, o governo Lula e, atualmente, o governo Dilma, sofrem críticas tanto à direita como à esquerda. Os críticos à direita defendem que o viés estatizante subjacente a tal marco regulatório é prejudicial à produção de petróleo no país, cujo ritmo cresceu justamente por conta da abertura do setor aos players internacionais. Para os críticos à esquerda, o regime de partilha seria insuficiente, uma vez que o Brasil não deveria dividir com nenhuma empresa estrangeira uma riqueza tão imensa. Alguns mais radicais reivindicam que a Petrobras deveria tocar sozinha os projetos no pré-sal e ser reestatizada.

28 A expressão *shale oil* diz respeito à produção de petróleo por meio da tecnologia de injeção de produtos químicos sob pressão (*fracking* ou fraturação hidráulica) para deslocar as camadas profundas de folhelhos betuminosos de modo a liberar gás e óleo difícil de tirar (*shale gas/tight oil*). Em que pese os riscos ambientais oriundos dessa forma de extração de petróleo, sobretudo no que se refere a possíveis desastres ecológicos irrecuperáveis pela poluição de aquíferos, tal tecnologia poderia permitir um salto significativo na produção mundial de petróleo, o que provocaria uma sensível queda no preço do barril de petróleo. (Eiras, 2013)

29 Considerando dados de 2013, a participação do mercado no capital social, ou total da empresa (soma das ações ordinárias e preferenciais), é de 54%. (Petrobras, 2014)

30 Cabe salientar que Ildo Sauer, juntamente com o jurista Fabio Konder Comparato, impetraram uma Ação Popular antes da realização do leilão de Libra, solicitando que fosse declarada a nulidade do edital para tal pleito. Os principais argumentos da peça são os seguintes: a licitação transfere para empresas estrangeiras o poder de controle sobre a produção nacional; não foi apresentada qualquer justificativa para o afastamento da outorga direta e exclusiva da Petrobras em relação ao direito de exploração do campo; ao apontar que a parcela de petróleo relativa aos custos de

produção e lucro da contratada seja exportada *in natura*, o edital permite prejuízo aos empregos e arrecadação de impostos pelo governo. Com base nesses argumentos, Sauer e Comparato afirmam que estaria configurada violação aos princípios da soberania nacional, função social da propriedade, redução de desigualdades regionais e busca do pleno emprego. A juíza federal Carla Cristina de Oliveira Meira, da 21ª Vara Federal Cível em São Paulo, rejeitou tal Ação Popular, alegando que o edital de licitação do campo de petróleo de Libra tem a prerrogativa da “presunção de legalidade e baseia-se em estudos e opções da Administração Pública”. (Silva, 2013)

31 De acordo com Gabrielli, “quando houve a transformação do regime regulatório do petróleo no Brasil, em 2010, essa mudança ocorreu porque, com a descoberta do pré-sal, os riscos de exploração passaram a ser pequenos. [...] [O] regime anterior, o regime de concessão [Lei nº 9.478, de 1997], era adequado para áreas de alto risco exploratório. Esse regime exige, na entrada, um bônus alto, porque o concessionário passa a ser o proprietário do petróleo a ser explorado – e, portanto, ele vai definir *a priori* quanto vai dar ao Estado [...]. Mas o pré-sal é um oceano subterrâneo de petróleo. Que sentido há nas multinacionais pagarem alguns caraminguás para procurar petróleo em um oceano de petróleo?” (Gabrielli, 2013)

32 A respeito dos países produtores de petróleo, Lessa afirma que “[...] são sociedades atrasadas, com desequilíbrios sociais brutais, gastam boa parte do que ganham com armamento, enfrentam guerras religiosas e são objeto de intervenção de outros Estados, como Iraque, Líbia” (Instituto Humano Unisinos, 2013).

33 No período que ainda ocupava o Ministério da Casa Civil, em discurso proferido no Sindicato dos Metalúrgicos do ABC, a atual Presidente Dilma Rousseff fez a seguinte colocação: “Não permitirei, se tiver forças para isto, que o patrimônio nacional, representado por suas riquezas naturais e suas empresas públicas, seja dilapidado e partido em pedaços. Tenham certeza de que nunca, jamais me verão tomando decisões ou assumindo posições que signifiquem a entrega das riquezas nacionais a quem quer que seja”. (Rousseff, 2010). Portanto, o leilão de Libra, de fato, evidencia uma discrepância entre o discurso e a prática da Presidente Dilma em relação à Petrobras e ao setor petrolífero brasileiro.