

Pré-sal segunda parte:

O Petróleo - Gás: O Papel do Estado

José Fantine e Carlos Feu Alvim

O que é Desenvolvimento Sustentável?

Leonam dos Santos Guimarães

IMPRESSO
ENVOLVIMENTO AUTORIZADO
PODE SER ABERTO PELA ECT

Apoio:

agencia3

As Usinas Angra 1 e 2 são responsáveis por mais de 50% da energia consumida no Estado do Rio de Janeiro.

Uma energia limpa que gera empregos e desenvolvimento. Além disso, a Eletronuclear tem projetos de responsabilidade social que privilegiam o bem-estar das comunidades locais, a preservação da natureza e a saúde no trabalho.

Eletronuclear.

A energia do futuro é a energia da gente.



Ministério de
Minas e Energia



Rio: Av. Rio Branco, 123 Sala 1308 Centro CEP 20040-005
Rio de Janeiro RJ Tel (21) 2222-4816 Fax 2242-2085
BH: Rua Jornalista Jair Silva, 180 Bairro Anchieta CEP 30310-290
Belo Horizonte MG Tel./Fax (31) 3284-3416
Internet :<http://ecen.com>.

Editor Gráfico: Marcos Alvim



Economia e Energia – <http://ecen.com>

Nº 68: Ano XII - Junho – Julho 2008 - ISSN 1518-2932

Versão em Inglês e Português disponível bimestralmente na internet

Texto para Discussão:

O Petróleo - Gás: O Papel do Estado

José Fantine e Carlos Feu Alvim.....pág. 3

O assunto pré-sal volta à discussão sendo focalizado o papel do Estado no Setor Petróleo e Gás. Aborda-se o desenvolvimento do setor no Brasil, desde a campanha do “o petróleo é nosso” até a descoberta do pré-sal. Uma retrospectiva do panorama mundial mostra que o petróleo constituiu-se, a partir do início do século passado, em assunto estratégico para todos os países e, como tal, objeto da ação dos estados constituídos na área política, econômica e militar.

O tema deve merecer, melhor cedo do que tarde, uma análise profunda da sociedade brasileira e, pela sua magnitude, envolverá profundamente a opinião pública. O governo federal deve firmar brevemente uma posição a respeito e é desejável que sejam considerados os diversos aspectos da questão. O assunto vem motivando o esforço reflexivo da equipe da e&e sendo esperados outros artigos, não obrigatoriamente no mesmo sentido, mas certamente com o mesmo objetivo.

Opinião:

O Que é Desenvolvimento Sustentável ?

Leonam dos Santos Guimarães.....pág.39

A Organização das Nações Unidas (ONU) criou, através da Comissão Mundial para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, o conceito de Desenvolvimento Sustentável: um modelo que busca satisfazer as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades, de utilizar recursos naturais sem comprometer sua produção, fazer proveito da natureza, sem devastá-la e buscar a melhoria da qualidade de vida para a sociedade. O conceito é revolucionário e, como todas as idéias originais, alavanca debates fervorosos entre governantes e cidadãos sobre como atingir esta sustentabilidade. O tema tem implicações no desenvolvimento dos países e sobre a capacidade da ciência e tecnologia de resolvê-los.

Texto para Discussão

O PETRÓLEO e GÁS: O PAPEL DO ESTADO

*José Fantine***Carlos Feu Alvim***

Sumário

Introdução	02
O cenário mundial na geopolítica do petróleo e do gás a partir dos anos setenta	04
Momentos de destaque no negócio petróleo e gás no Brasil	13
Antecedentes à Criação da Petrobras	13
A década de 50 – a luta para o Brasil deixar de ser um espectador no cenário petrolífero cartelizado	15
A década de 60 – a afirmação no cenário nacional	21
A década de 70 – consolidação e crescimento	24
A década de 80 – a saída das grandes crises internas e as mudanças de paradigma	26
A década de 90 – época de mudanças no marco legal	30
A primeira década do século – um novo paradigma	33
Nossa conclusão sobre esse assunto histórico	37

Introdução¹

No número anterior da revista e&e iniciamos a abordagem do tema petróleo do pré-sal. As descobertas mudaram o quadro do setor petróleo no Brasil. Se forem confirmadas as atuais perspectivas, estaremos diante de uma reserva adicional de 50 bilhões de barris de petróleo que, a 120 US\$/barril, representam 6 trilhões de dólares². Trata-se de uma quantia correspondente a 37 anos de exportações brasileiras, no nível de 2007, ou cinco vezes **toda a exportação brasileira nos últimos sessenta anos** (valores corrigidos) e cerca de 4 vezes o total das exportações anuais dos EUA em 2007.

1 - NOTA DO EDITOR: Grande parte das informações, a partir de 1980, se baseia na experiência direta do co-autor deste trabalho, José Fantine, que chefiou o refino da Petrobras, foi assistente de Diretor, Diretor Superintendente de Planejamento e Assistente do Presidente da Petrobras. Na falta de fonte explícita das informações, pode-se tomá-las como seu testemunho direto.

2 - Essa é a movimentação financeira total que essas reservas proporcionarão a valores médios de 2008, portanto dando imenso poder a quem estiver na ponta da produção por girar tais somas e deter o direito de direcionar o óleo estrategicamente para onde desejar. Seu movimento comercial seria superior a US\$ 200 bilhões por ano e seus resultados brutos seriam superiores a US\$ 100 bilhões por ano, se mantidas as condições atuais e a desejada liberdade de produção sugerida pelos que pugnam pela manutenção do *status quo* do setor petrolífero nacional. A Essa é a movimentação

Como o monopólio de petróleo segue sendo da União, o Estado é parte principal no equacionamento do problema que envolve a movimentação de tão fantástica soma de divisas. Não existisse o monopólio e esse ainda seria um assunto que requereria a ação do Estado.

Com a perspectiva da permanência dos preços de petróleo em faixa superior a 50 US\$ o barril, toda a política energética mundial está sendo revista.

No Brasil existe uma longa tradição de planejamento energético, notadamente o elétrico. O longo período de maturação e a necessidade de integração dos projetos assim o exigiram. No setor petróleo, pela existência do monopólio do Estado exercido pela Petrobras, este planejamento esteve muito entregue à própria empresa. Foi a crise de preços do petróleo de 1979 e suas pesadas conseqüências para o País que levou a um fortalecimento do planejamento energético como um todo, que passou a ser feito no Governo Figueiredo pela Comissão Nacional de Energia³. O liberalismo dos anos noventa levou praticamente a desativação dos mecanismos de planejamento energético, inclusive o elétrico. Somada às incertezas institucionais na privatização e à falta de investimentos, a descrença no planejamento acabou conduzindo à crise de abastecimento elétrico de 2001.

No presente governo houve a retomada das atividades de planejamento energético de longo prazo, organizada em torno da Empresa de Pesquisas Energéticas - EPE e maior atividade do Conselho Nacional de Política Energética – CNPE, o que vem facilitando as adaptações necessárias. Também as Agências Reguladoras, instituídas no Governo anterior, vêm contribuindo para essa adaptação.

financeira total que essas reservas proporcionarão a valores médios de 2008, portanto dando imenso poder a quem estiver na ponta da produção por girar tais somas e deter o direito de direcionar o óleo estrategicamente para onde desejar. Seu movimento comercial seria superior a US\$ 200 bilhões por ano e seus resultados brutos seriam superiores a US\$ 100 bilhões por ano, se mantidas as condições atuais e a desejada liberdade de produção sugerida pelos que propugnam pela manutenção do status quo do setor petrolífero nacional. A certeza de resultados excepcionais para os que explorarem essas reservas e para seus países de origem (segurança no abastecimento) contrastam com as incertezas para o Brasil no caso de não ter o controle de fato e de direito sobre o ritmo de exploração e produção, o destino do óleo e a internalização e otimização das receitas, impostos e divisas no País em prol da sociedade e da indústria nacional exportadora e fornecedora de bens ao mercado interno. Sobre este assunto, ver artigo "Commodismo Pré-Sal e Desenvolvimento".

http://ecen.com/eee67/eee67p/commodismo_e_desenvolvimento.htm

3 - A CNE estava diretamente subordinada ao Presidente da República que delegou sua condução ao Vice-Presidente Aureliano Chaves que continuou a exercer essa função como Ministro de Minas e Energia no Governo Sarney, A partir do governo Collor foi desativada a CNE assim como foram desativados ou desprestigiados vários outros organismos e instrumentos de planejamento energéticos.

O setor de geração de energia elétrica foi estruturado para administrar a concorrência entre as várias fontes: hidroelétrica, gás natural, óleo combustível, biomassa, solar e eólica. A convivência entre os capitais privado e estatal encontrou aparentemente um ponto de equilíbrio. O uso da biomassa como combustível está sendo desenvolvido aproveitando a experiência anterior com o programa do álcool e os programas de conservação estão estruturados. Não se espera, portanto, descontinuidades ou mudanças de impacto nos modelos, estando aparentemente equacionados os problemas de convivência entre os capitais privados nacionais e estrangeiros (por ora, pouco importantes) e o estatal. Já no caso do setor petrolífero e do gás natural, no que concerne a sua expansão no Brasil, muito há o que discutir e entender.

Enquanto o mundo discute a possibilidade do fim da era do petróleo no decorrer deste século, o Brasil está passando de um modelo de escassez para um de fartura de óleo nas próximas décadas, confirmando-se, como se espera, as reservas do pré-sal. O quadro do setor mudou em 1996 quando o monopólio antes exercido por uma empresa, a Petrobras, foi substituído por um regime aberto de concessões. A Petrobras soube se adaptar às mudanças introduzidas no sistema, ela reforçou sua participação no mercado mundial e possui hoje um patrimônio de US\$ 250 bilhões, que pode ainda evoluir para um outro patamar de mais de US\$ 500 bilhões nos próximos dez anos, tornando-se uma das maiores empresas do mundo.

Neste trabalho abordamos algumas questões relacionadas com a evolução do setor petróleo e gás no mundo, que ajudam a compreender o caso brasileiro e, também, a evolução da Petrobras no cenário nacional. Um dos pontos de destaque é o da participação do Estado, no Brasil e no mundo, na Indústria de Petróleo e Gás.

O cenário mundial na geopolítica do petróleo e do gás a partir dos anos setenta

A participação do petróleo na matriz energética mundial (Figura 1) só tornou-se relevante no início do século vinte e passou a ter importância estratégica a partir da Primeira Guerra Mundial⁴. Em uma primeira etapa ele

4 - Em 1911, quando W. Churchill assumiu como Primeiro Lorde do Almirantado da Marinha Real, o combustível predominante nos navios britânicos era o carvão, o óleo combustível era apenas utilizado em submarinos e *destroyers*. O uso do carvão imobilizava um quarto da frota na complexa operação de reabastecimento. Ao fazer a substituição do combustível, os britânicos aceitaram o risco de dependência do abastecimento externo, já que tinham carvão, mas não petróleo. Assegurar o abastecimento de petróleo passou a ser um assunto estratégico no sentido militar do termo. Com a crescente participação do petróleo na matriz energética mundial, o petróleo, por razões econômicas,

foi estratégico do ponto de vista militar, mas com a crescente participação no consumo energético mundial e por sua desigual distribuição geográfica, ele passou a ser um insumo economicamente estratégico a partir dos anos trinta do século passado (ultrapassou 10% do consumo mundial). A divisão do mundo que resultou da primeira guerra mundial passou a assegurar às nações líderes o acesso ao petróleo.

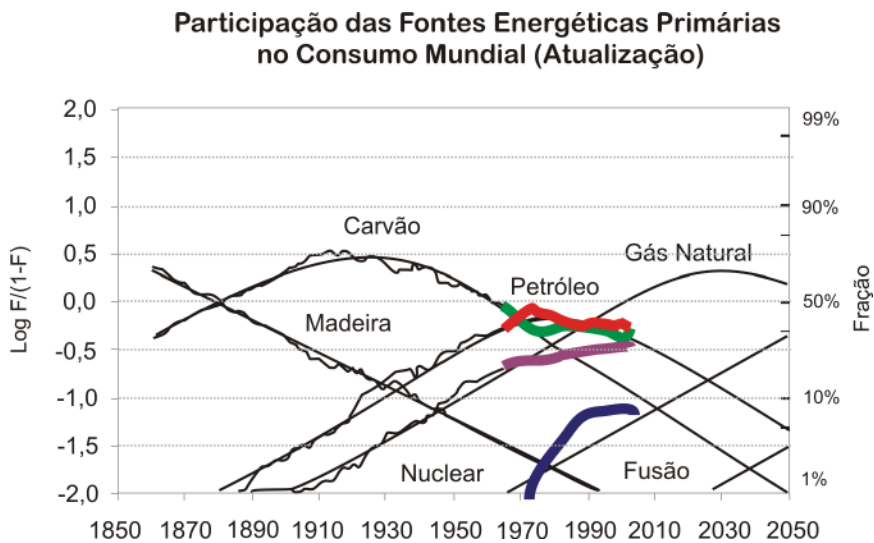


Figura 1: Projeções de C. Marchetti (1984) comparadas com a evolução real da participação das fontes energéticas (em cores) (IEA)

Da consolidação do petróleo como negócio e indústria, no fim do século XIX nos EUA, até a década de 70 do século passado, a atividade petrolífera seguiu, nos países do terceiro mundo, o modelo semelhante ao de outros negócios intensivos de tecnologia e capital – um modelo de exploração tipicamente da era colonial. Nesse modelo, os países detentores das reservas de matéria prima cediam suas áreas para exploração para poucas companhias dos países dominantes (EUA, Inglaterra/Holanda, França). Essas empresas detinham todos os direitos e revertiam “atraentes” 50% dos lucros da atividade para os países hospedeiros. Mas, como dominavam todo o ciclo, do poço ao posto, escolhiam o refino e a distribuição como carros-chefe para a sua

passou a ser um insumo estratégico para todos os países. (Fonte: Dahl, Erik J., *Naval innovation: from coal to oil - Cover Story*

Joint Force Quarterly, 2000 em http://findarticles.com/p/articles/mi_m0KNN/is_2000_Winter/ai_80305799/pg_1?tag=artBody:col1, consultado em 15/07/2008.)

lucratividade, com isso desvalorizando o óleo, que custava então US\$ 2 o barril. Tirados os custos, quase nada sobrava de lucros para os países concedentes, configurando-se o modelo colonial de exploração.

A Segunda Guerra Mundial re-dividiu o mundo ampliando a área coberta pelos países ditos comunistas. A União Soviética e posteriormente a China passaram a liderar uma porção importante do mundo, mas sem exercer pressão significativa sobre o comércio mundial de petróleo, já que os soviéticos tinham excedentes de óleo que exportavam para sua zona de influência e os chineses foram auto-suficientes ou exportadores até o início da década de noventa.

A situação do petróleo no mundo muda drasticamente na década de 70 por várias razões, mas basicamente pela constatação das perdas existentes para os países exportadores, pelo surgimento de lideranças descomprometidas com o status quo então vigente e da situação da Guerra Fria, que limitava as intervenções militares. Ações progressivas ocorreram desde a década de 50, com a nacionalização do óleo no Irã, depois revertida com a deposição do líder Mossadegh, e com a criação da OPEP⁵ em 1960, reunindo grandes exportadores de óleo e dando-lhes um canal político de pressão para exigir melhores preços para ele. Também, as ações da ENI italiana, fundada em 1953 pelo governo italiano com o objetivo de desenvolver uma estratégia energética nacional para garantir o suprimento de óleo ao país, ajudaram a desestabilizar o então cartel dominante⁶, oferecendo maiores lucros aos países produtores.

Com a guerra do Yom Kippur em 1973, os países árabes, seguidos por todos os países não desenvolvidos possuidores de grandes reservas, resolveram usar o petróleo como arma de pressão, desencadeando a elevação dos preços do óleo (de 9,7 US\$/b para 49 US\$/b em 1974 em moeda de 2007) e todo um processo de nacionalização durante a década. Em 1979, novos fatos no jogo de poder no Oriente Médio, a força decorrente da posse das reservas pelos países antes concedentes de licenças para explorar e os esforços da OPEP, como organização, levaram o preço anual

5 - Organização dos Países Exportadores de Petróleo foi fundada por Arábia Saudita, Irã, Iraque, Kuwait, Venezuela. No presente são membros, além dos fundadores: Angola, Argélia, Líbia, Nigéria, Equador, Emirados Árabes Unidos, Qatar,

6 - As companhias foram: Standard Oil of New Jersey (Esso), mais tarde, Exxon, e atualmente, ExxonMobil; Royal Dutch Shell, atualmente chamada simplesmente de Shell; Anglo-Persian Oil Company (APOC), mais tarde, British Petroleum, depois, BP Amoco, atualmente conhecida pelas iniciais BP; Standard Oil of New York (Socony), mais tarde, Mobil, que fundiu-se com a Exxon, formando a ExxonMobil; Texaco, fundiu-se com a Chevron, criando a ChevronTexaco e depois com nome Chevron; Standard Oil of California (Socal), atualmente Chevron; Gulf Oil, absorvida por várias empresas (wikipedia).

médio do óleo (1980) para 96 US\$ de 2007 o barril, dez vezes mais do que o de 1970. A evolução do preço do barril é mostrada na Figura 2 em dólares correntes e em US\$ de 2007, sendo que os preços médios para 2008 (US\$ 110/b até Junho) já superam o recorde anual de 1980.

Preços do Petróleo *Spot* (nominais e de 2007)

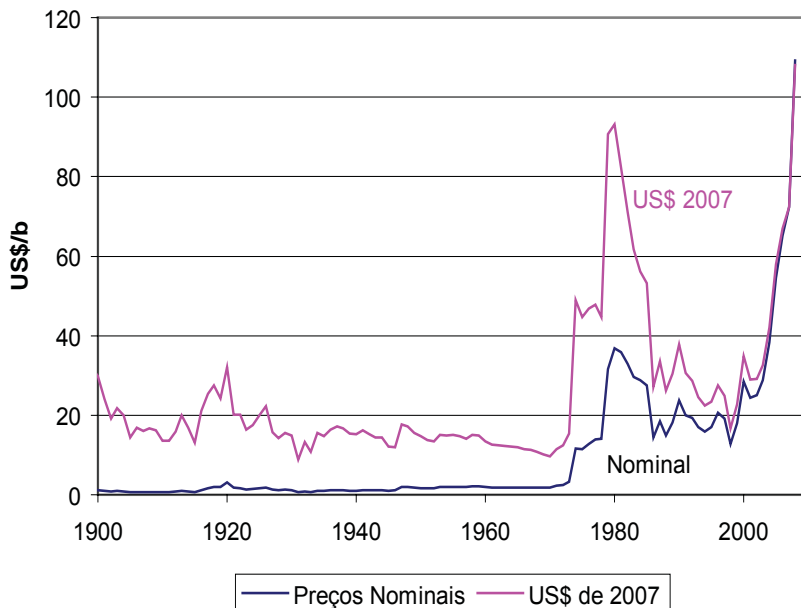


Figura 2: Preços *Spot* do petróleo em dólares americanos correntes e de 2007

Fonte: Platts em *BP Statistical Review of World Energy* June 2008 em <http://www.bp.com/statisticalreview> consultado em 15/07/2008

Estabeleceu-se, então, a partir da década de 80, o primado das grandes estatais dos países árabes, africanos, latino-americanos e asiáticos, substituindo, nos seus países, as grandes multinacionais do óleo que até então dominavam a produção no planeta (menos no Brasil, México, Argentina, URSS e China, que haviam nacionalizado seus negócios nesse campo entre 1917 e 1953, e em poucos outros países sem expressão no negócio óleo/gás). Não há na história mundial exemplo de nacionalização tão ampla de recursos naturais como a que ocorreu na década de 70, quando pela primeira vez países pobres e sem poder militar, detentores da estratégica matéria prima, assumiram, sem guerras ou retaliações significativas, o papel das empresas estrangeiras

concessionárias (todas de países ricos e demandadores dessa matéria prima). Se antes as multinacionais estrangeiras, na época não mais do que 10 empresas, dominavam 80% das reservas mundiais de petróleo, em menos de uma década ficaram somente com um quinhão menor que 20%, situação que não mudou até os dias atuais.

O mundo passou desse período de extremo rigor nos processos nacionalizantes para outro, na década de noventa, de ondas de liberalização com ações privatizantes e de abertura em muitos países, incluindo o Brasil. Porém, a partir do final daquela década, novamente ações de Estado se fizeram sentir com peso, citando-se o fortalecimento do controle estatal russo sobre o segmento, as novas posições de países como a Bolívia, a Venezuela, a Argentina e o Equador, a não abertura total como fora prevista para a Itália, França e Noruega e a não abertura, que também fora prevista acontecer, dos monopólios no México, Venezuela, países árabes e africanos.

Contribuíram para essa reversão de expectativas e de posicionamentos: 1. a baixa renda gerada para o Estado em alguns casos de desnacionalizações gravosas; 2. a escalada militar dos EUA no Oriente demonstrando a fragilidade da tese do petróleo “*commodity* não estratégica”; 3. a valorização do óleo e do gás estimulando os governantes a tentarem novamente ser os detentores da riqueza gerada e do poder decorrente disso; 4. a revisão, no geral, da onda liberalizante em função das crises a ela atribuídas em dezenas de economias.

O petróleo e o gás representam as principais fontes energéticas a movimentar a economia mundial: 60% do total da energia comercial consumida no mundo; apenas o carvão competindo com 28% do total, e a nuclear e hídrica, com 12%. A evolução dessa participação ao longo do tempo está mostrada na Figura 3 em energia equivalente onde as energias nuclear e hídrica são valorizadas considerando a eficiência na geração de conversão em eletricidade. Este tipo de equivalência valoriza devidamente a energia hídrica. Os outros tipos de energia (solar, eólica, madeira e resíduos) eram responsáveis em 2004 (<http://www.eia.doe.gov/emeu/iea/>) por uma geração elétrica que representava 12% da hídrica ou 0,7% do total, não sendo ainda significativos em termos de participação.

Participação das das Fontes Primárias no Consumo de Energia

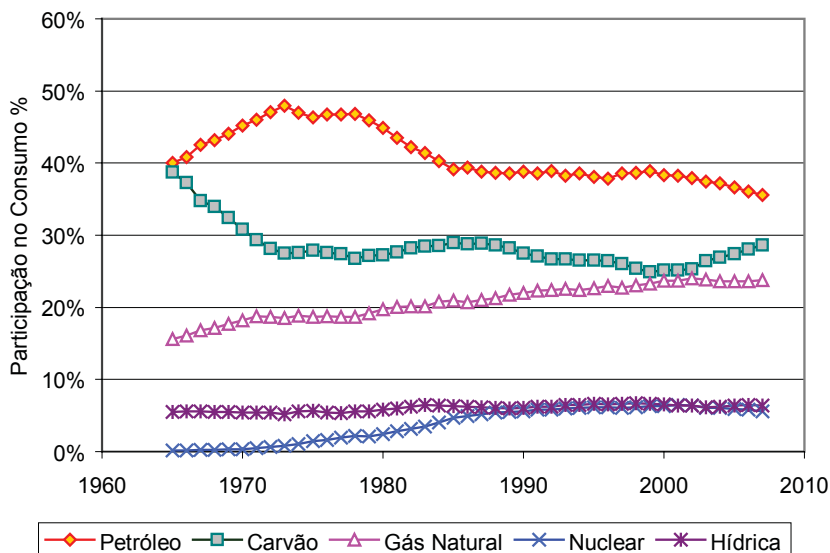


Figura 3: Participação das fontes primárias de energia, ditas comerciais, no mundo.

Fonte de dados: BP

Como pode ser observado, petróleo e gás estão longe de cederem seus lugares para os concorrentes novos ou antigos, seja por falta de oferta, ou de preços competitivos, ou de adequadas infra-estruturas de produção e distribuição, ou de tecnologias para uso disseminado. Em relação às projeções mostradas na Figura 1 (C. Marchetti 1984) o que se pode observar é que a esperada transição para o gás e para o nuclear não seguiu como esperado. A participação do petróleo só tem caído mediante choque de preços e a resposta mais imediata tem sido sempre a retomada de espaço pelo carvão, o que contribui para incrementar o efeito estufa.

Quanto à participação do Estado nos assuntos de petróleo, pode-se dizer que ela nunca deixou de ser relevante. Nos países periféricos ela se dá principalmente na área econômica; nos países centrais, onde os interesses do sistema produtivo nacional estão fortemente ligados ao Estado, sua ação se dá, muitas vezes, através da capacidade desses países em projetar seu poder por vias diplomáticas, econômicas ou militares. O governo dos EUA, país considerado como protótipo da economia de mercado, intervem diretamente na permissão de exploração do petróleo em suas águas territoriais, na preservação do controle acionário de suas empresas no setor, sem contar com suas intervenções, por todos os meios

disponíveis, na geopolítica do petróleo.

Passadas as ondas estatizantes e privatizantes mais agudas, novas formas de encarar o segmento de petróleo e gás se consolidam de forma a se manter o interesse do Estado como determinante, sem deixar de integrar-se em um modelo de participação de vários atores. O que mudou, essencialmente, foi o sentimento, agora aparentemente majoritário, de que o petróleo e o gás são, de fato, importantes fatores de poder e de renda, de desenvolvimento, que o mundo aceita formas distintas de conduzir esse negócio sem maniqueísmos redutores que só vêem o bem ou o mal, conforme a ótica predominante de reserva total para o Estado ou para o setor privado.

A questão do petróleo e do gás tornou-se ainda mais crítica no Oriente Médio a partir de 1990, com as guerras Iraque-Kuwait-EUA e, mais a seguir, após 2000, com as tensões com o Irã e com os EUA novamente se envolvendo em guerra com o Iraque, dono de uma das maiores reservas de óleo do mundo - conflito segundo alguns justamente por conta dessa riqueza.

A evolução das reservas por região (Figura 4) mostra que a forte dependência do óleo do Oriente Médio, que existia em 1980 (54%), aumentou em 2007 (61%). As reservas provadas no Oriente Médio somavam, em 2007, 755 bilhões de barris e fora dele, 483 bilhões, totalizando 1238 bilhões de barris no mundo. As reservas fora da OPEP são de 303 bilhões de barris, sendo que 175 pertencem a países que integravam a antiga União Soviética e sobre os quais a Rússia segue tendo influência. Ou seja, fora da OPEP e da antiga União Soviética ficam 128 bilhões de barris. A possibilidade de um acréscimo de 50 bilhões ou mais na reserva brasileira (13 bilhões de barris em 2007) é um fato relevante na geopolítica do petróleo. Considerando ainda que a América do Sul e a Central aumentaram sua participação nas reservas de 4% para 9%, fica claro que a região cresceu de importância no panorama mundial.

No Oriente Médio, os negócios do petróleo e do gás têm a influência da OPEP e sofrem pesada oposição de movimentos nacionalistas em relação à possibilidade de acordos com os países mais ricos, grandes importadores de óleo e gás. O Iraque, não obstante a abertura de suas reservas no quadro da atual ocupação militar pelos EUA, e o Irã, (possuidores de 20% das reservas mundiais de óleo), estão longe de se tornarem fornecedores ideais de óleo para esses países.

Na África, movimentos guerrilheiros ou nacionalistas não dão trégua em alguns países, lutando contra as concessões petrolíferas ou contra os governos instituídos. Na América do Sul, Venezuela, Bolívia e

Equador mudam seus planos liberais e impõem nova ordem no setor. E a Rússia, a maior exportadora de óleo e de gás, resolveu valorizar novamente suas estatais e a ação do Estado, re-estatizando algumas empresas e assumindo o controle dessa indústria, que passara por um processo de privatização e de estabelecimento de concessões convencionais no governo anterior de Boris Yeltsin.

Distribuição das Reservas Provadas por Região

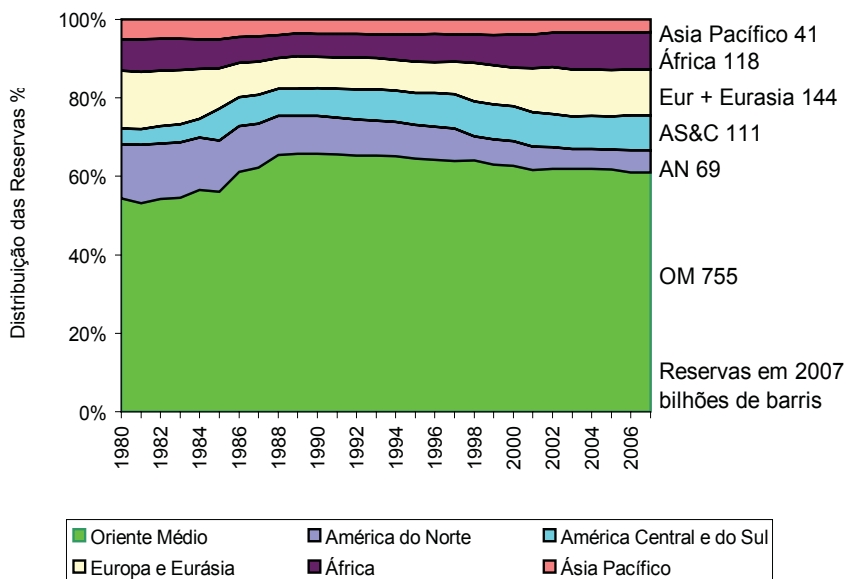


Figura 4: Distribuição das reservas de petróleo mundiais com a indicação, à direita, do total por região para o ano 2007.

Fonte de dados: BP

Com todos esses ingredientes, com a continuada elevação da demanda e com o esgotamento das folgas⁷ para exportação, o preço do óleo chegou à faixa de US\$ 130 a 145 o barril em julho de 2008. Assim, o mundo está diante de uma mudança complexa no segmento de óleo e de gás pelo casamento de três variáveis independentes (oferta sem folgas, demanda sem perspectivas de queda em curto prazo e tensões em zonas críticas de produção⁸) e para as quais pouco se tem a fazer. Para aliviar

7 - Folga é a diferença entre a capacidade de produção presumida e a demanda.

8 - Qualquer acontecimento que indique possibilidade de agravamento de situação faz elevar os preços, bem como uma conjugação favorável de fatores os traz para patamares inferiores. Assim, a permanência deles por longos períodos acima de US\$ 140 barril não é esperada, bem como a volta a faixas muito favoráveis aos consumidores nada mais seria do que uma quimera.

a situação seria necessário o anúncio de grandes descobertas fora do Oriente Médio ou que as tensões naquela região sejam reduzidas de forma permanente, o que parece não ser possível no curto prazo.

No médio e longo prazos, os altos preços levarão à contenção da demanda e à oferta de outros energéticos. Nas crises dos anos setenta havia a perspectiva de um retorno ao carvão mineral⁹; hoje as restrições das emissões de efeito estufa colocam uma pressão, adicional ao preço, sobre todos os combustíveis fósseis, mas que limitam o retorno ao carvão. Por outro lado, os altos preços do óleo viabilizam a entrada de óleos de novas fronteiras bem como o desenvolvimento de tecnologias para a captura/não emissão de carbono com os elevados lucros e impostos gerados na cadeia de valor do petróleo e gás. Não deve esquecer, no entanto, que este é um processo demorado e que esbarra, no longo prazo, com as limitações das reservas mundiais de óleo.

Por enquanto, o mundo se pergunta o que fazer diante de preços de energia que não pode pagar; classes econômicas da França, da Espanha (a Europa em geral) e de outros países começam a agitar-se contra a alta de preços. Nos EUA, o tema dependência de óleo e preços altos domina o cenário político e militar. A China, a Índia e a Coreia do Sul espalham suas empresas pelo mundo para financiar e fazer acordos para os gigantescos suprimentos de óleo e de gás de que necessitarão no futuro, seguindo os passos das empresas dos EUA e da Europa que há muitas décadas estão em todos os quadrantes explorando óleo e gás.

Justo no momento de maior gravidade nas questões estratégicas envolvendo o óleo e gás, no momento que fica patente a pouca disponibilidade de óleo no mundo, e que, por outro lado, se caminha para o auge da discussão sobre os efeitos da emissão de carbono para a atmosfera, o Brasil se apresenta mundialmente como detentor potencial de grandes reservas de óleo e, ao mesmo tempo, de potencial líder na produção de bio-combustíveis e de detentor da tecnologia do ciclo de combustível nuclear. Essa combinação de problemas e possibilidades de soluções não pode ser tratada de forma simplista em relação ao setor óleo, pois o papel do Brasil pode assumir um destaque jamais imaginado e a nação não pode se arriscar a ser a “ingênuas” ou “deslumbrada” no cenário geopolítico mundial. Essa pode ser a hora e a vez do Brasil, mas para isso serão necessários visão e pulso firme.

Momentos de destaque no negócio petróleo e gás no Brasil

9 - Em parte verificada na geração de calor e de eletricidade, mas não na área de combustíveis líquidos para o transporte.

A Petrobras e os negócios petrolíferos no Brasil têm histórias sobrepostas entre 1953 e 1997; entender essa história é necessário para clarear os caminhos para tomada das importantes decisões estratégicas nessa nova fase. No período, não houve uma década sequer que petróleo e gás não demandassem firmes atitudes do Estado. Na análise, embora a Petrobras esteja em foco, somente estarão sendo destacados os aspectos que tiveram a ver especificamente com uma ação de Estado, tendo sido deixado de lado as suas conquistas tipicamente empresariais por não serem objeto de atenção deste trabalho.

O Brasil se posiciona, no presente, muito firmemente na defesa de suas posições no caso da soberania da Amazônia e no caso de seus planos para os bio-combustíveis. O País cresceu em importância no concerto mundial e o pré-sal já está dando a ele mais peso. O Presidente da República, a Ministra da Casa Civil e o Ministro das Minas e Energia vêm reiterando a importância que as descobertas do pré-sal poderão ter no cenário nacional e internacional. Isso posto, o que faltaria fazer? Entendemos que seria muito importante que os dirigentes e políticos, os empresários e a sociedade em geral aprofundassem a análise sobre o setor petróleo e gás no Brasil, primeiramente, e depois abrissem um debate sobre as questões como as que apresentamos nesse trabalho para, então, decidirem e se posicionarem soberanamente sobre a matéria que é de vital importância para seus interesses e os do País.

Antecedentes à Criação da Petrobras

A intervenção do Estado no Setor Petróleo tornou-se evidente no Brasil a partir da crise de abastecimento durante a segunda guerra mundial que motivou severas medidas de racionamento. Em 1938, ano precedente à eclosão do conflito, foi criado o Conselho Nacional do Petróleo CNP que teve como primeiro presidente o general Horta Nogueira que havia anteriormente advertido ao governo sobre os riscos do desabastecimento.

A redação do Decreto-Lei Nº395 e a composição do CNP nele decidido deixa clara o caráter estratégico do petróleo por motivos econômicos e militares. O Decreto-Lei deixou ainda evidente que a preocupação maior era o setor de refino que foi nacionalizado, podendo ser operado apenas por empresas de capital constituído por brasileiros natos que também deveriam exercer a direção e gerência. Foi estabelecido ainda que haveria uma proporção obrigatória de empregados brasileiros a ser fixada por decreto. Quanto à produção de petróleo bruto o Decreto-Lei apenas estabelece que ela é de utilidade pública já que o Código de Minas já estabelecia que, não havendo qualquer registro até a época, as jazidas

“por ventura existentes” foram consideradas incorporadas ao patrimônio da Nação.

No Decreto-Lei que organizou o CNP (Dec. Lei 538 de 1938) cabia ao órgão opinar sobre a conveniência da outorga de pesquisa e lavra de jazidas de petróleo e gás (posteriormente passou a decidir)¹⁰. O mesmo decreto-lei, no entanto, (art. 13) deu ao CNP a atribuição de realizar, por intermédio de órgão técnico a ser criado, “os trabalhos oficiais de pesquisas de jazidas de petróleo bem como quando julgar conveniente, procederá a lavra e industrialização dos referidos produtos”. Na prática, o CNP passou a deter a exploração do petróleo no País. A atuação do CNP, sob comando do general Horta Barbosa, foi de tendência nacionalista e estatal.

As companhias estatais, ainda no Estado Novo, foram importantes instrumentos da realização da política econômica de Vargas que criou a Companhia Siderúrgica Nacional – CSN, a Vale do Rio Doce, a Companhia Nacional de Álcalis e a Companhia Hidrelétrica do São Francisco – CHESF.

A idéia de criar uma estatal para o petróleo surgiu naturalmente visando dar mais dinamismo à ação do Estado na área do petróleo. Até sua criação já fora iniciada, sob a coordenação do CNP, a produção de petróleo (2.000 barris/dia). No refino havia o CNP que instalou uma refinaria na Bahia de 3.700 barris por dia (b/d). Juntamente com a refinaria particular no Rio Grande do Sul (Grupo Ipiranga) com capacidade de 5.000 b/d, constituía a capacidade de refino brasileira.

Na ocasião da criação da Petrobras já existia a concessão de outras refinarias, aprovadas em 1946 após a saída do general Horta Nogueira (em 1943) que preferia beneficiar as usinas estatais. As refinarias só tiveram seu início de operação na década de cinqüenta e eram as de União (Capuava), São Paulo (20.000 b/d 1954), Mangueiras, Rio de Janeiro (10.000 b/d em 1954) e Manaus (5.000 barris em 1956). O CNP tinha em construção a refinaria de Cubatão de 45.000 b/d que entrou em operação em 1954¹¹.

Este trabalho está focado, principalmente, na atuação da Petrobras. Como será visto a seguir, a designação da Petrobras como executora do monopólio estatal (1953) trouxe ao setor petróleo uma nova dinâmica. Muito embora a Petrobras tenha estado administrativamente subordinada ao Governo Federal, ela passou, por suas características institucionais

10 - A decisão cabia ao Departamento Nacional de Produção Mineral, em abril do ano seguinte a atribuição foi transferida ao CNP.

11 - Informações Sindipetro <http://www.sindipetro-ce.org.br> e ANP <http://www.anp.gov.br>.

e por atuação de seus quadros, a exercer um papel próprio no cenário energético brasileiro. Ao mesmo tempo em que a Petrobras sofreu sempre a influência do Governo (que nomeia seus dirigentes) em sua orientação, ela passou a exercer sobre o Estado uma influência considerável que leva, ao longo de sua história, à necessidade de analisar seus movimentos como uma entidade com vontade e política próprias.

A empresa estatal carrega em si um conflito latente de ser uma empresa que deve ser rentável e exercer sua missão de agente do Estado. Esta dicotomia Estado x Empresa aparece explícita em alguns trechos da análise que se segue. Além disto, a Empresa desenvolveu um espírito corporativo importante com aspectos positivos e negativos. O lado negativo foi extensivamente usado na campanha pela privatização. É bom realçar, no entanto, que muitas vezes foi a resistência dos quadros da Petrobras que a salvou de alguns usos indevidos de sua estrutura ou de medidas para atender interesses circunstanciais de governos que, ao final, poderiam comprometer sua sobrevivência. Também é verdade, como será mostrado, que decisões governamentais que encontraram resistências internas possibilitaram à Empresa, em contrapartida, contar com o apoio do Governo para a realização de ações estratégicas importantes que não seriam possíveis ou seriam improváveis na simples ótica empresarial.

A década de 50 – a luta para o Brasil deixar de ser um espectador no cenário petrolífero cartelizado

Na década de 50 do século passado, o País viveu momentos de grande relevância política e econômica que incluiu um dos mais importantes movimentos cívicos e populares - a campanha do “Petróleo é Nosso”. O coroamento desse movimento foi a decretação do Monopólio Estatal do Petróleo em 1953 e a constituição jurídica da Petrobras em 1954 para executá-lo.

A proposta governamental de Getúlio (dezembro de 1952) propunha a criação de uma empresa mista, sob o controle da União, que após longa discussão no Congresso e grande campanha pública que reuniu as classes operária, estudantil, acadêmica, militar, pública e empresarial, instituiu o monopólio estatal¹². A proposta enviada ao Congresso considerava o

12 - A proposta inicial considerava a participação de capital estrangeiro na Petrobras em até 1/10 do capital http://www.cpdoc.fgv.br/nav_fatos_imagens/htm/fatos/Petrobras.asp#Campanha consultado em 16/07/2008. A União Democrática Nacional - UDN adepta, em princípio da doutrina liberal, assumiu, contraditoriamente, a defesa do monopólio estatal tendo o seu presidente, Bilac Pinto, apresentado substitutivo neste sentido criando a Empresa Nacional de Petróleo (ENEPE) em lugar da Petrobras proposta por Getúlio. Em negociação com o Congresso, o governo aceitou a tese do monopólio, que foi aprovado pela Câmara; no Senado foram apresentadas dezenas de emendas tendo sido aprovadas pela Câmara a que preservou as refinarias já existentes e a que permitiu a atuação das

domínio dos negócios do petróleo e do gás pelo Estado como um fator essencial de soberania e desenvolvimento nacional, e um meio para reunir lucros capazes de impulsionar os investimentos necessários para a expansão do refino e da exploração e produção de óleo.

A campanha “O Petróleo é Nosso” teve profunda repercussão na história política brasileira e consolidou a participação do Estado na atividade produtiva. A Lei 2004 de 03 de Outubro de 1953 que instituiu o monopólio e criou a Petrobras constituiu-se em um extravasamento de um sentimento nacional transformado em Lei e depois em artigo constitucional bem específico e claro¹³.

O Brasil, como área marginal que era em termos de mercado e de potencialidades para descobrir óleo, não teria certamente as atenções do cartel petrolífero de então. Na exposição que acompanhou a proposta governamental, o Presidente Vargas afirmava que “o Brasil desejava a cooperação do capital estrangeiro no seu desenvolvimento, mas preferia reservar à iniciativa nacional o campo do petróleo, já que é fora de dúvida, como o demonstra a experiência internacional que, em matéria de petróleo, o controle nacional é imprescindível”¹⁴.

Na época (desde 1900 e até o meio da década de 70), a exploração e produção de óleo, o seu transporte, o refino e a distribuição eram cartelizados no nível mundial (somente Shell, Exxon e Texaco tinham expressão mundial nos cinco segmentos integradamente) e as empresas dominantes escolhiam, logicamente, as áreas geologicamente mais promissoras para investir em exploração e produção e, com base em logística, países para refinar seu petróleo e atender seu mercado também cartelizado¹⁵.

empresas estrangeiras na distribuição. Alguns admitem que a estratégia do governo fora justamente provocar a reação do Congresso. Outros julgam que a posição da UDN fora em verdade no sentido de inviabilizar o andamento da Lei no Congresso ao radicalizar a questão. Mas, historicamente o sentimento que permaneceu foi de perfeito exercício da soberania e de união das forças representativas da nação, da ampla maioria no Congresso e dos seus vários segmentos políticos, apesar das fortes pressões de alguns poucos núcleos nacionais e forte *lobby* estrangeiro contrário.

13 - Na verdade, a campanha queria dizer que o petróleo que poderia existir no subsolo nacional deveria ser “Nosso” ao ser descoberto. Tão forte foi o movimento popular, que essa idéia prevaleceu por 53 anos até a Constituição de 1996, que manteve a posse das reservas como sendo da União. Mas a Lei 9478 de 1997, art. 26, que regulamentou o artigo 177 da Constituição, ofereceu claramente a posse do óleo e gás às empresas descobridoras. Ou seja, a posse da União passou a ser uma retórica, só existindo enquanto não “existir” o óleo, pois quando descoberto a posse não é mais da União.

14 - Citado em artigo do Senador Jarbas Passarinho no “Correio Braziliense” de 25/04/2006

Assim, se o setor adotasse uma política no Brasil sem a ação do Estado, dificilmente teria havido o movimento de construir refinarias por essas multinacionais¹⁶. Caso as houvesse, isso representaria trazer 100% de tecnologia de fora, adaptar a unidade para se integrar com seu esquema produtivo no exterior e colocar o setor em linha com o cartel externo e interno.

Considerava-se, na ocasião, a futura constituição da Petrobras como um fator essencial para organizar os negócios com uma visão empresarial moderna, mas de interesse do Estado, este se livrando das amarras do forte cartel privado de então e da rigidez da administração direta do Estado que, segundo Monteiro Lobato, não tirava nem deixava que ninguém tirasse o petróleo. A idéia de instituir uma empresa estatal na área era uma concepção já mais antiga da França (que criara a Elf e a Total), da Inglaterra (que criara a BP e BG) e, contemporânea, da Itália (que criara a ENI, praticamente na mesma época da instituição da Petrobras). Esses países constituíram suas estatais também em resposta à mesma ação cartelizante, para buscar óleo no mundo, produzir e refinar dando segurança ao abastecimento nacional, não se valendo para isso inteiramente das grandes multinacionais privadas do óleo, nem mesmo quando sede de uma delas (Shell na Inglaterra). O outro grande consumidor da época, os EUA, não tinha com que se preocupar. Detinham internamente reservas de óleo e gás suficientes, eram sede de grandes empresas de óleo operando no mundo, e essas dominavam boa parte

15 - Na exploração e produção fora dos seus países, e atendendo seus interesses, existiam outras poucas fortes empresas estatais, como a Total, Elf e British Petroleum. Na exploração e produção, atendendo seus interesses empresariais, também poucas companhias dos EUA se aventuravam mundo afora, como a Arco, Chevron, Occidental, Mobil, todas, sem exceção somente nas áreas de grandes promessas petrolíferas como o Oriente Médio, Ásia, África e Venezuela. Sua lógica era a de obter custos de produção menores do que US\$ 2 o barril.

16 - Alguns argumentam que haveria o interesse de empresas privadas nacionais no refino, inclusive demonstrado pelas iniciativas do Grupo Ipiranga na década de 30, e dos grupos que instalaram pequenas refinarias na década de 50. É preciso, entretanto, entender que: a ação inicial da Ipiranga tentava se valer de um mercado fechado e distante das rotas de abastecimento e se valer também de um fornecimento de óleo bem definido e próximo; que as demais refinarias privadas de fato somente saíram do papel justamente pelo idealizado e iminente fechamento do mercado às importações, o que lhes daria, como ocorreu, mercado cativo até 1997 e livre dos cartéis dominantes. O grupo Ipiranga teve muita dificuldade para se manter até 1953, justamente pela existência do cartel na distribuição e no fornecimento do óleo, após perder as fontes próximas de suprimento. No mundo subdesenvolvido, não foram construídas refinarias, ou quando o foram resultaram de grande empenho dos governos locais. Mas, sem exceção, não houve nenhum exemplo nesses países de refinaria privada otimizada, exceto em um ou dois situados em rotas de total interesse do cartel reinante (ele proprietário da empresa refinadora).

de todas as reservas de interesse existentes no planeta. Além disso, por força de seu pioneirismo na indústria, desenvolveram as tecnologias de toda a cadeia de valor valendo-se disso para o desenvolvimento nacional e para garantir sua supremacia mundial no negócio (não as abrindo para os demais países, logicamente).

Com o monopólio decretado em 1953, em linha com o que ocorria no mundo em termos de movimentos nacionalistas, o Brasil dava seqüência aos ordenamentos que colocaram o Estado, desde 1938, com responsabilidades no encaminhamento desses negócios na exploração e produção de óleo e reservaram a atividade de refino para empresas nacionais. Com o monopólio, imaginava-se que a atividade de refino geraria a renda suficiente para acompanhar o crescimento da demanda e para impulsionar com mais vigor as atividades de exploração e produção¹⁷. Esse movimento guardava estreita semelhança com o que aconteceu no México (nacionalização em 1938) e na Argentina (nacionalização em 1923), e todos se tornaram paradigmas mundiais no trato da questão posse e exploração do negócio óleo pelo Estado. É certo que esses países, todos sem experiência industrial no setor, mostraram ao mundo ser possível o êxito nesse negócio, mesmo em condições tão adversas, bastando somente a institucionalização de um processo no segmento, podendo-se imaginar que contribuíram para fortalecer os movimentos nacionalizantes no mundo na década de 70.

Pode-se observar na Figura 5 que a instalação da capacidade já em instalação pelo CNP já permitiria nos primeiros anos de funcionamento da Petrobras o atendimento de praticamente a metade da demanda de derivados. Com a instalação da Petrobras, rapidamente multiplicaram-se os investimentos em grandes refinarias, terminais e bases de distribuição, o que permitiu atender, já no início da década de sessenta, a quase totalidade da demanda interna.

A exploração e produção de petróleo em terra também começaram a dar bons resultados, como pode ser observado na Figura 6. A premissa de geração de renda nacional através do refino e distribuição no atacado era certo. No caso da extração de petróleo, no entanto, o pleno atendimento da demanda interna não se revelou possível com a produção em terra e ficaria pendente da extração na plataforma continental, que só

17 - O monopólio, na verdade, estabelecia três coisas essenciais para os negócios decolarem: i. colocava a importação de derivados e toda a venda às distribuidoras em mãos do Estado, assim garantindo que haveria mercado para os produtos a serem refinados no País; ii. eliminava a possibilidade de construção de refinarias por terceiros, evitando assim que viesse a ocorrer concorrência do cartel existente; iii. dava agilidade e recursos, pela criação da Petrobras, à ação do Estado na exploração e produção, já de sua responsabilidade desde 1938.

seria desenvolvida nas décadas seguintes.

Refino de Derivados de Petróleo

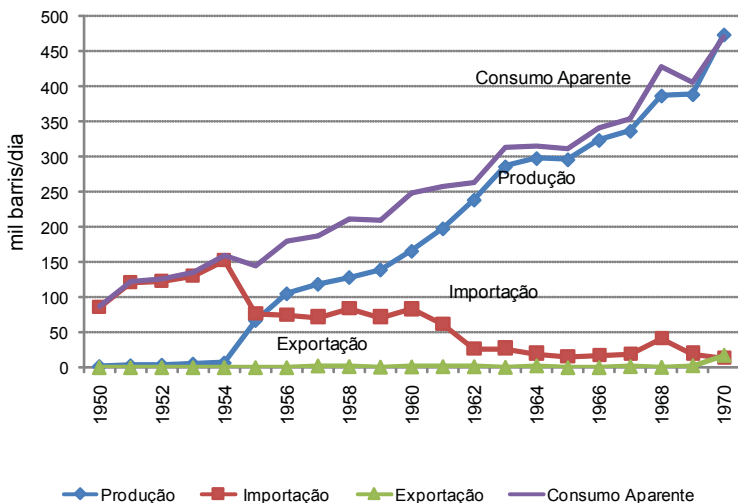


Figura 5: Produção de derivados, exportação, importação e consumo aparente de derivados no Brasil nas décadas de cinquenta e sessenta,

Atendimento da Demanda pelo Refino e Extração do Petróleo

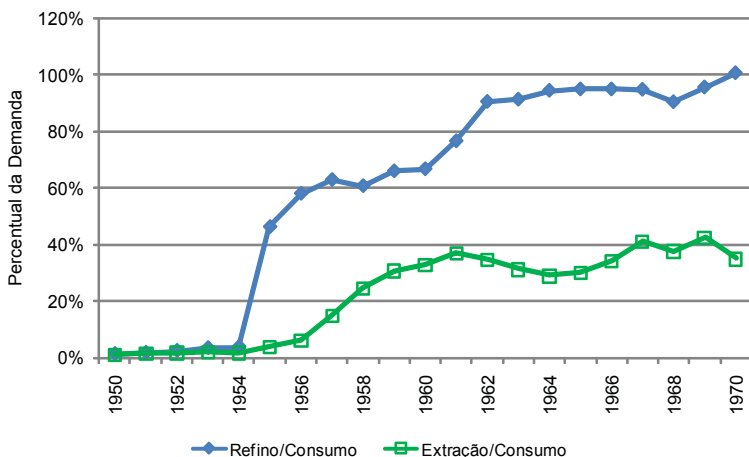


Figura 6: Atendimento da demanda pelo refino e a extração nacional de petróleo mostrando que as necessidades de refino foram praticamente atendidas no início da década de sessenta, enquanto a produção ficou limitada a 40% nas duas décadas.

Mas, por pouco, talvez a Petrobras nem começasse a operar. Em 1954, ano da sua constituição efetiva, o Presidente Getúlio Vargas, um dos responsáveis pela nova política petrolífera, sucumbiu a uma forte campanha contra seu governo e suicidou-se. A forte aprovação alcançada durante a campanha para sua constituição foi importante para assegurar sua implantação e, aliada a seu desempenho, continuou sendo importante para sua preservação nas décadas seguintes

Admite-se hoje que na base da campanha contra o Presidente estava o fato de ter contrariado fortes interesses com a sua política nacionalista, dentre elas a do petróleo, e com a sua idéia de potência independente no concerto mundial. Mas o seu suicídio fortaleceu as correntes que o apoiavam. E, um pouco mais adiante, houve o movimento militar do General Lott, que abortou tentativa de golpe e garantiu a posse de Juscelino Kubitschek, eleito democraticamente naquele ano e depois presidente extremamente preocupado com um projeto de desenvolvimento nacional. Assim, foi possível continuar com a experiência do monopólio estatal e da Petrobras por mais alguns anos, com base em forte apoio das Forças Armadas e na institucionalização sem brechas da Lei 2004, que instituiu o monopólio estatal e criou a Petrobras para executá-lo. O aprofundamento da industrialização brasileira nos anos JK serviu para ampliar a base técnica que possibilitaria o setor petróleo a continuar seu desenvolvimento. Destaque especial deve ser dado à indústria de aços especiais. Inclui-se aí a criação da Usiminas, constituída como estatal e contando com tecnologia japonesa.

Então, naquela década, destacaram-se como fatores críticos para o sucesso da campanha que instituiu a Petrobras e de sua ação posterior no exercício do monopólio e da política de Estado:

1. o apoio governamental;
2. o apoio militar, inclusive no comando de unidades;
3. o acervo de RH, tecnológico e de instalações (embora reduzidos) do CNP;
4. a proteção do monopólio contra a concorrência mundial então cartelizada;
5. os recursos iniciais dos empréstimos compulsórios na compra de gasolina;
6. o modelo de gestão e organização inovador para a época, possibilitando de fato a existência de uma empresa de âmbito nacional;
7. a admissão de quadros em boa quantidade e qualidade, que

seriam adequadamente formados e treinados, para possibilitar a sua expansão e a substituição dos quadros estrangeiros então dominantes em vários segmentos da empresa;

8. o começo da constituição de equipes técnicas capazes de alterar projetos das unidades que eram de concepção importada;

9. os ganhos na atividade de refino, reforçados pela grande escala decidida para a refinaria de Cubatão;

10. a motivação dos quadros resultante do imenso desafio a vencer e fazer vingar uma empresa nacional de grande porte em segmento complexo no qual predominavam no mundo menos de dez grandes multinacionais dos EUA, Inglaterra, França e Itália;

11. A presença de uma base industrial no Brasil com destaque para a siderurgia (Belgo-Mineira, CSN, Acesita), a química e a mecânica.

Do ponto de vista de gestão e organização, as unidades industriais se espalhavam pelo Brasil de forma independente, ligadas diretamente ao poder central – a Diretoria. Isso lhes dava agilidade e poder para tocar essas unidades e vencer os desafios impostos. Com um número ainda pequeno de unidades, a coordenação geral era possível, mas cada unidade ganhava imensa projeção na sua área, renunciando um grande problema gerencial.

A década de 60 – a afirmação no cenário nacional

O primeiro governo da década de sessenta, o do Presidente Jânio Quadros, pouco durou, sendo sucedido pela experiência parlamentarista e, depois, pela volta do modelo presidencialista (presidente João Goulart), períodos que permitiram o monopólio estatal e que a Petrobras assumisse papel destacado na economia. No período Goulart, aprofundou-se o campo do monopólio estatal, sendo tirado das refinarias privadas o poder de importar óleo, o que também renunciava uma possível estatização dessas unidades (eram quatro refinarias privadas com ainda elevado percentual no refino nacional).

Com a vitória do movimento militar de 1964, contra as expectativas de uma possível eliminação do monopólio estatal e da Petrobras, predominaram tendências nacionalistas (havia militares com forte participação da campanha do petróleo) que deram o tom na disputa e o aval para a permanência e aprofundamento do modelo em curso. As questões do petróleo eram consideradas estratégicas para os avanços idealizados.

No período, a estatal cumpriu sua missão no abastecimento com a auto-suficiência nos derivados principais (gasolina e diesel) e levando

esses produtos a todos os quadrantes. Inaugurou a grande refinaria de Duque de Caxias e mais duas outras, a de Minas Gerais e a do Rio Grande do Sul. A Petrobras buscava, com firmeza, a exploração e produção do petróleo, campos em terra que, infelizmente, eram de parcas reservas potenciais (questão geológica). Como exceção, descobriu o importante Campo de Carmópolis no Nordeste (até hoje em produção). Milhares de engenheiros e profissionais, em mobilização sem precedentes no País já trabalhavam, pesquisavam ou se formavam para a arrancada industrial pretendida.

Naquela década, a extração de óleo no mar era diminuta (e assim mesmo, somente em águas rasas) sendo na indústria mundial do petróleo considerada, em geral, inviável, pelos altos custos da idealizada produção quando comparados com os baixos preços do óleo no mercado internacional (US\$ 2 o barril) e pela inexistência de tecnologia para fazê-lo em águas de profundidades crescentes além de 100 metros.

A Petrobras já estava pioneiramente no mar desde 1964 (por saber da pouca potencialidade das áreas terrestres), tendo descoberto o primeiro campo marítimo de petróleo na costa Nordeste em 1968, e aberto caminho para a epopéia na Bacia de Campos, onde descobriu o primeiro campo em 1974, bem antes da Segunda Crise do Petróleo de 1979 e em cima da Primeira Crise de 1973. Ou seja, muito antes da Primeira Crise do Petróleo e sem ninguém no mundo a imaginá-la, a estatal, mesmo sabendo dos altos custos e desafios esperados na exploração e produção, já estava no mar. Por antever as dificuldades para alcançar a auto-suficiência somente com as áreas sedimentares em terra e como cumpria função de Estado (executar o monopólio em nome da União), sua visão era diferente daquela das grandes empresas, e assim perseguia o objetivo de descobrir óleo onde ele pudesse existir. Acreditavam seus técnicos e dirigentes que resolveria a questão do como produzi-lo em águas cada vez mais profundas (como o fez à frente de todas as empresas a partir da crise do óleo de 1979, apesar de várias delas já se tivessem se posicionado no Mar do Norte e no Golfo do México desde a década de 60 em águas rasas).

Na década de 60, ela fez a grande mudança organizacional que talvez tenha sido um dos fatores principais para a sua evolução: a Departamentalização. Criou órgãos centrais de refino, de exploração e produção, de transporte, de comercialização, de RH, de finanças, de planejamento e outros corporativos, evitando a proliferação de “empresas independentes” que se anunciava e que acabariam inseridas em contextos locais e não nacionais, perdendo em otimização, tecnologia e segurança do modelo¹⁸.

18 - Quase todas as estatais seguiram modelo com alto grau de descentralização formal (regionalização) ou informal (tornando-se áreas de influência do governo local).

Isso deu controle corporativo efetivo, todas as unidades operacionais sendo subordinadas a um poder central especializado.

Se outro fora o modelo petrolífero, certamente não haveria a auto-suficiência em derivados nem os avanços da exploração e produção em terra e muito menos no mar, pelos mesmos motivos já vistos para as demais décadas anteriores. Ou seja, a ação do Estado foi decisiva para atender aos interesses nacionais. Essa centralização permitiu que se agisse de fato com uma ação integrada Estado-empresa como grandes decisões de interesse nacional global.

Os lucros no refino deram independência financeira total à Petrobras, que nunca mais viria a depender de recursos da União, e ainda permitiram que os vários governos federais lhes passassem missões adicionais, como instalar no Brasil uma Petroquímica de porte internacional, que de fato começou com a constituição da Petroquisa¹⁹, dando seqüência ao que já fazia no setor, em menor escala, com as suas unidades petroquímicas em Cubatão e em Duque de Caxias (Fabrica de Borracha Sintética). Começava, também, o abastecimento dos órgãos públicos e empresas estatais com derivados das suas refinarias, garantindo o abastecimento nacional já que, muitas vezes, com a falta de recursos públicos as distribuidoras privadas se recusavam, naturalmente, a fornecer os produtos para o funcionamento da máquina governamental e estatal. Outro ponto de destaque no cumprimento de missão de Estado foi o início de instalação de bases de distribuição em todo o território nacional, já que as distribuidoras privadas se limitavam a agir nas áreas costeiras, de grande mercado e lucratividade, deixando o interior e as zonas de desbravamento à míngua de derivados. Ou eles lá chegavam a preço excessivamente elevado, onerando a economia local e os preços de todos os bens, ou simplesmente nem lá chegavam, com nítida paralisia da economia local²⁰.

19 - Missão nacional, pois se olhado pelo ângulo interno da Petrobras ela, como todas as grandes multi-nacionais do ramo, transformaria (seu desejo corporativo) suas refinarias em pólos petroquímicos. Mas o governo federal desejava criar uma grande petroquímica nacional desenvolvendo o empresariado brasileiro nesse campo. Para isso, a Petrobras criou as Centrais de básicos petroquímicos, independentes das refinarias, e estimulou a criação das empresas de segunda geração no modelo tripartite, onde entrava com 1/3 do capital, um sócio brasileiro com outros 1/3 e um sócio estrangeiro com o restante. Assim, garantia as matérias primas para estabelecer uma moderna indústria, a petroquímica nacional, e dava porte e garantias ao sistema que não teve então nenhum problema para se instalar.

20 - Como exemplos paradigmáticos: o desenvolvimento de Minas Gerais, do Paraná, do Rio Grande do Sul e do Nordeste, do interior paulista era obstado pela falta de derivados de petróleo a preços acessíveis e em quantidades necessárias. Por decisão de governo foi feita a interiorização e, também, a descentralização do refino e da petroquímica, em escala que antecedesse à futura demanda, coisa impensável se o refino e a petroquímica fossem privados. Justamente a construção de grandes

A década de 70 – consolidação e crescimento

Na década de 70, as duas crises dos preços altos do óleo aliadas à grande importação nacional, com terrível sangria de divisas, despertaram a oposição para a solução estatal. Em função da crise, as autoridades abriram o território brasileiro para exploração privada e estrangeira, autorizando e orientando a Petrobras a estabelecer contratos de risco com empresas de todo o mundo. Em dez anos, foram instituídos mais de 240 contratos de risco em terra e no mar²¹ sendo oferecidos às multinacionais e às nacionais, formadas para a nova ordem, mais de 80% das bacias sedimentares brasileiras, a exceção da Bacia de Campos. A Petrobras, que ali já encontrara havia pouco tempo óleo em águas profundas em Garoupa, decidira desenvolver a tecnologia e a produção experimental e, então, o governo Geisel²² resolveu apostar na sua eficiência. Começava a escalada nacional em águas profundas com sucesso absoluto, em busca de limite do que parecia teria fim em lâminas de água de 300 metros, até onde seria possível o mergulho humano.

Os contratos de risco esquadriharam o Brasil, mas nada descobriram de importante em dez anos, ficando sua contribuição: i. em um campo que passou a produzir 2 milhões de m³ de gás por dia, na Bacia de Santos (nada a ver com camada do pré-sal); ii. na prova de que de fato era difícil descobrir óleo no País e que em terra as perspectivas eram diminutas; iii. no incentivo à Petrobras para tornar-se ainda mais eficiente. Deve ser lembrado, e isso é muito importante, que a Petrobras descobriu, posteriormente, óleo e gás em praticamente todas as regiões que foram exploradas pelas empresas de todo o mundo com os contratos de risco.

No fim daquele período, a Petrobras passou ao primeiro lugar do mundo em tecnologia para produzir óleo em águas profundas da época e desenhou/iniciou a escalada de descobertas e produção da Bacia de Campos. Começavam também duas outras importantes eras para o Brasil: a da associação mais intensa da Petrobras com as universidades brasileiras para desenvolver parte das tecnologias de que necessitava; e a do forte desenvolvimento nacional da indústria de base, e da construção

refinarias e de grandes centrais petroquímicas nas zonas distantes da costa marítima e nas regiões mais distantes está na base do desenvolvimento industrial do interior paulista, de Minas Gerais, do Paraná, do Rio Grande do Sul e da Bahia.

21 - Os contratos de risco eram estabelecidos pela Petrobras e a produção que viesse a ocorrer seria entregue à estatal, que remuneraria a concessionária de acordo com parâmetros pré-estabelecidos relativos aos custos e aos investimentos.

22 - O general Geisel tinha forte ligação com o Setor Petróleo tendo dirigido a Petrobras antes de assumir a Presidência da República.

e montagem voltada para offshore e para os grandes empreendimentos do refino e da petroquímica.

Como destaques, foram construídas várias refinarias de grande porte (a de Paulínea, a de São José dos Campos e a do Paraná) e inauguradas duas grandes Centrais Petroquímicas, a de São Paulo e a da Bahia. Foram ainda criadas as empresas de fertilizantes - Petrofertil, a de mineração - Petromisa e a *trading* Interbras. Assim, o País cresceu com a ação da Petrobras executando missões de Estado e de seu interesse. Sua ação na petroquímica, nos fertilizantes e no comércio internacional de bens e produtos nacionais supria lacunas, pois não havia capacidade empresarial formada e capitais disponíveis para acompanhar a demanda crescente de produtos de petróleo e seus derivados na linha química, petroquímica e de fertilizantes.

Uma ação muito sensível foi a entrada da Petrobras na distribuição de derivados, com ganhos posteriores de monta não só pelo melhor controle de preços e transparência nos custos da atividade como pela montagem de bases de distribuição em todos os estados, levando o combustível de forma otimizada a todos os quadrantes, antes mesmo do progresso chegar.

Na década de 70, a Petrobras buscou a capacitação ampla em engenharia básica, tendo seu Centro de Pesquisas se preparado para projetar as refinarias e outras unidades, o que foi decisivo para a performance da Companhia e para a engenharia nacional nas fases críticas seguintes. Pela primeira vez, grandes conglomerados industriais poderiam ser projetados integralmente no País.

Nessas três décadas, a indústria do petróleo, além de em nada limitar o desenvolvimento do País pelo lado do abastecimento (antes de 1953 esse era o grande problema), contribuiu decisivamente para a escalada tecnológica e empresarial nacional, ajudando a criar um parque fabril de primeiro mundo. Nesse período, a empresa ofereceu sempre, na porta das refinarias, produtos jamais com preços superiores aos do mercado mundial.

A ação do Estado através da Petrobras resultou, inicialmente através do refino e das demais atividades do *downstream*, na etapa inicial em: i. montar um excepcional modelo tecnológico, abrindo pioneiramente no Brasil as caixas pretas tecnológicas e com isso estimulando os demais segmentos para gerar tecnologia própria; ii. gerar a renda para os avanços inicialmente gravosos ou pouco rentáveis das demais atividades; iii. preparar a indústria nacional para a escalada dos investimentos que se tornariam imprescindíveis no mar a partir da crise do óleo em 1979. Não

fora essa ação estatal das décadas de 50 a 70, dificilmente haveria como organizar rapidamente a grande escalada na exploração e produção de óleo em águas cada vez mais profundas.

A década de 80 – a saída das grandes crises internas e as mudanças de paradigma

Na década de 80, em função da Crise do Óleo de 1979, ocorreram duas situações difíceis para o País, e novamente o modelo brasileiro se mostrou adequado e decisivo: 1. no primeiro ano, houve a crise total do refino mundial e nacional com a mudança radical no perfil de demanda interna de derivados e na oferta de óleos para processar, distintos dos antes oferecidos. Isso colocou em risco absoluto o abastecimento interno, por falta de mercado e armazenamento de excedentes de óleo combustível e de gasolina; 2. nos cinco primeiros anos, a crise dos gastos de divisas na importação de óleo contribuiu, junto com outras causas, para levar o País a uma situação de inadimplência junto a seus credores. A Petrobras ajudou a vencê-las, ajustando o seu refino e dando saltos substantivos na produção de óleo em águas profundas da época, como se verá adiante.

Não tivesse um refino próprio, moderno e integrado na fase pré-Crise do Óleo, seria impossível resolver a equação da nova demanda comandada pelo diesel, agravada por ter que processar petróleo pesado importados (únicos disponíveis) e aqueles da crescente produção de óleo, pesado nacional, os quais ainda apresentavam alto teor de acidez (mas excelente tê-los). O País instituiria, no início da década, para tentar economizar divisas, um vigoroso programa de substituição de derivados e de elevação do preço da gasolina, com isso mudando o perfil de demanda rapidamente, conseguindo a Petrobras ajustar seu refino com presteza para viabilizar tal objetivo²³.

A Petrobras instituiu seis Programas Prioritários do Refino, mais comumente conhecidos como Programa Fundo do Barril e, assim, otimizou seu refino para processar qualquer tipo de óleo da época e para atender plenamente à demanda nacional e, ainda mais, agregar mais de US\$ 1 bilhão por ano ao produto nacional²⁴.

23 - Varias reuniões foram realizadas com a Comissão Nacional de Energia e o MME e até mesmo com o Banco Mundial (que exigia providências do governo para tal ajuste) para definir rumos no refino.

24 - O problema crucial era reduzir, por novos esquemas de processamento, o volume de produção de pesados, de baixo valor no mercado externo, gerando então mais diesel e gasolina, na época valendo o dobro do preço do óleo combustível transformado. Embora a exportação de gasolina e a importação de diesel fossem menos críticas na questão do equacionamento volumétrico da oferta e, em alguns casos, vantajosa como a exportação de gasolina, preocupava, também, a possibilidade de

Com a queda dos preços do óleo em 1986, a pressão do preço de petróleo desapareceu e a pressão sobre o balanço de pagamentos passou a ser a do choque de juros e a da queda generalizada do preço das commodities. O desafio ainda continuou a ser o de progressiva adequação do refino para processar os óleos pesados nacionais, cuja produção se acelerava, e o de oferecer cada vez mais diesel em um mercado que apresentava queda vertiginosa de demanda de óleo combustível e de gasolina.

Não existiu exemplo no mundo, no campo privado, de um movimento similar ao do refino brasileiro. Naturalmente, os grandes refinadores privados, se presentes no Brasil, não ajustariam seu refino para favorecer a entrada de alternativas aos seus produtos no mercado. A solução desses refinadores em todos os países periféricos sempre foi a de integrar o refino local com o refino próprio nos EUA e em outros pontos estratégicos, otimizando o processamento de óleo nas matrizes. Assim, fossem os países exportadores de óleo (Venezuela) ou não (praticamente todos os demais países da América Latina, exceto Brasil, México e Argentina), suas refinarias sempre se tornavam eternas importadoras de diesel ou de gasolina (os produtos de maior valor do que o do petróleo) e exportadoras majoritárias de óleo combustível (o produto que “desvalorizava o petróleo”), mesmo tendo seus mercados internos um perfil que poderia ser plenamente atendido pelos tradicionais esquemas de refino²⁵.

redução demasiada da demanda de gasolina e do aumento desmesurado do percentual de demanda de diesel.

25 - Repete-se com insistência que é preciso estabelecer competição no segmento do refino para se ter derivados de melhor qualidade e de menores preços. Não existe refinaria competindo de fato com outra refinaria no mundo. Nunca se tem excesso de oferta, dados os elevados investimentos, e custos para se chegar a tal situação, que inclusive derrubariam os preços. O único mercado de peso onde talvez fosse possível tal concorrência seria o dos EUA, país tido como exemplo de mercado aberto, dez vezes maior do que o do Brasil. Lá, assiste-se a maior disputa entre as autoridades e as empresas, pois há um sentimento de manipulação do mercado, face fusões e fechamento de unidades e de não investimento por 30 anos em novas refinarias. Em todo o mundo, a qualidade dos produtos é determinada por um consenso, que leva em conta a quantidade total de poluente emitida localmente, os requisitos dos equipamentos e o estado da arte das tecnologias, jamais havendo em lugar algum “qualidade superavitária” para efeito de concorrência, em face dos exagerados custos e limitações de produção para se evoluir nessa rota de competição. Quanto aos preços, se eles forem balizados pelo mercado mundial, não haverá como diminuí-los, pois sempre prevalecerá essa ótica do mercado, como ocorre para todos os demais produtos consumidos pela sociedade. Nenhuma empresa privada no mundo vende produtos a preços inferiores aos do mercado geral, para fazer guerra de preços e ganhar mercado, salvo se exercendo monopólio ou formando cartel (para eliminar concorrente e depois explorar o mercado com preços elevados). O que ocorre freqüentemente é se valerem de dificuldades de importação para seu mercado para imporem preços mais elevados, essa é a regra (o que não há como ocorrer no Brasil).

Em termos globais, na década de 80, os feitos mais conhecidos da Petrobras na exploração e produção foram: o cumprimento do objetivo de produzir 500.000 bpd de óleo em 1985; a sucessão de importantes descobertas na Bacia de Campos em águas profundas, como Marlim, Marlim Sul, Marlim Leste, Barracuda, Caratinga, Roncador (maior do 300 m de lâmina de água); a escalada para produção em lâminas de água na faixa de 300 a 400 metros; a preparação para a produção em lâminas de água de 1.000 metros.

Relembrando importante decisão nacional, em 1980 o governo Figueiredo, em função da falta absoluta de dólares para importar petróleo e outros bens, , assessorado pela CNE, definiria a nova Matriz Energética, que contemplaria, em 1985, 500.000 bpd de produção nacional de óleo (saindo de 180.000 bpd em 1980), 500.000 bpd de petróleo importado (saindo de 800.000 bpd em 1980), 500.000 bpd (equivalente) de energias alternativas e ainda alguma economia de energia incentivada. O governo de então resolveu apostar na capacidade da Petrobras para descobrir e produzir óleo na Bacia de Campos, sem mesmo chegar ao consenso sobre esse objetivo com a estatal. Era uma questão de Estado, não empresarial. Houve críticas internas na Empresa a essa “arbitrária” decisão, mas, com o olhar histórico, essa foi uma das mais sábias e complexas decisões jamais tomadas no campo empresarial e industrial no País, pelos seus riscos econômicos e operacionais, pelo desconhecimento das tecnologias necessárias, pela inexistência de qualquer parâmetro no mundo sobre o assunto e, por outro lado, pelos esperados benefícios para o País.

Graças à engenharia da Petrobras, e aos seus programas tecnológicos, a Bacia de Campos mostrou um crescimento acentuado da produção, o País chegando a 550.000 bpd em 1985 (com 337.000 bpd em Campos), afastando, pelo lado das importações, a dependência crítica em petróleo.

Essa meta governamental, nas condições comerciais e econômicas da época, seria inviável em um sistema privado de exploração e produção de óleo, salvo na presença de fortes incentivos. No mundo, as águas profundas da época não eram o alvo das grandes companhias multinacionais, nem a tecnologia existia para ser adquirida. Essas companhias tinham convicção de que o custo do óleo produzido nessas novas condições seria muito elevado e, portanto, não seriam viabilizados os investimentos para a produção comercial. Enquanto o custo de produção e exploração em águas rasas ou em terra se situava em faixas bem inferiores a US\$ 10 o barril (custeio e capital), o custo presumido para as chamadas águas profundas da época seria da ordem US\$ 15 o barril ou mais. Então, somente uma empresa com respaldo do Estado poderia idealizar uma escalada em

tais profundidades do mar, acreditando que minimamente seria resolvida a questão de divisas e do suprimento. Por competência, os avanços tecnológicos e operacionais, e a escala de produção, fizeram com que a atividade no mar em águas profundas se tornasse rentável empresarialmente, antes que um pesado ônus como era a crença no mundo. E, mais importante, isso em um cenário de preços do óleo na faixa de US\$ 15-25 entre 1986 e 2000.

Com o primeiro Programa de Capacitação em Águas Profundas - PROCAP, formalmente estabelecido em 1986²⁶, a Petrobras saiu dos 300 metros de lâmina de água (já uma vitória tecnológica) e caminhou aceleradamente para os 1.000 metros, à frente de todas as companhias do mundo. Por isso se diz, não fosse a Petrobras, o Brasil não teria produzido tão cedo no mar. As grandes multinacionais estrangeiras só decidiram pela produção de óleo em mar profundo bem depois dos sucessos da Petrobras na Bacia de Campos e da perspectiva da re-escalada da valorização do óleo na década de 90. Elas detinham ainda suficiente óleo em terra e em águas rasas no Golfo do México e no Mar do Norte. Também ao final da década elas acreditaram na abertura das nações do Mar Cáspio com a derrocada do mundo socialista, e na possível abertura de dezenas de países pressionados pelos organismos multilaterais para liberalizarem seu setor óleo. Assim, não apostaram na potencialidade e economicidade da produção em águas profundas (além do que não tinham tecnologia já desenvolvida para tal). Não estavam erradas, apenas estavam adaptadas aos seus desafios. O azar do País por não contar com óleo farto em zonas de exploração e produção de baixo custo revelou-se ser uma vantagem. Levou a Petrobras a se dedicar ao desenvolvimento tecnológico, a ousar nas águas profundas, o que lhe trouxe valiosos dividendos a partir do final da década de 80, com reflexos no desenvolvimento do País pela grande movimentação decorrente nos campos empresarial e acadêmico.

O País teria dificuldades cambiais ainda maiores entre 1980 e 1990, não fora o vigoroso programa energético adotado, onde o desempenho da Petrobras teve papel relevante. Nesse quadro de sucesso, a Constituinte de 1986 ratificou o Monopólio Estatal do Petróleo e o inseriu na Constituição de 1988 (era definido pela Lei 2004), cancelando-se os contratos de risco no País, pela nova ordem legal e pela sua ineficácia na

26 - Após a descoberta de Garoupa, a área de E&P e o Cenpes da Petrobras decidiram desenvolver esquemas de produção nunca antes tentados (profundidade no mar sem precedentes no mundo, porém no limite do mergulho humano). Isso os motivou a irem, progressivamente, mais longe em suas metas, resultando em debates e análises que levaram à configuração do PROCAP 1.000 metros, pensando no novo horizonte de produção além das possibilidades do mergulho humano e de elevadas pressões no fundo do mar.

descoberta de óleo e gás. Naquela década, além da perda inicial elevada de divisas pela elevação abrupta do preço do óleo importado (inicialmente 80% da demanda), o País se viu diante de três outras crises de igual dimensão: 1) crise dos juros da dívida externa (elevadíssimos), da ordem de 20% ao ano; 2) desvalorização global dos preços das suas commodities de exportação; 3) supervalorização dos produtos importados manufaturados e de maior conteúdo tecnológico. Duas perguntas seriam pertinentes: 1) por que o sistema produtivo nacional não era auto-suficiente em vários produtos até mesmo agrícolas como o trigo (o que poderia ter amenizado a crise)? 2) ou por que o Brasil era um típico exportador de commodities e não de produtos de alta tecnologia, ou mesmo medianamente manufaturados²⁷?

Em conclusão, o modelo petrolífero nacional, com forte ação do Estado foi, pelo seu amadurecimento, o viabilizador do equacionamento de parte de toda a crise. Outro fora o modelo, nem haveria maior produção de óleo, nem mais rápido essa produção se daria, nem o refino seria capaz de rapidamente superar a possível crise do abastecimento, e muito menos teria sido possível para o Brasil mergulhar em um profundo programa de energias alternativas²⁸. O Brasil se tornou líder mundial em tecnologia de produção no mar e redirecionou seu refino para um novo perfil de demanda que não está presente em nenhuma nação com parque refinador de porte semelhante realizando, portanto, também um pioneiro no mundo.

A década de 90 – época de mudanças no marco legal

Na década de 90, o alvo das atenções foi de outra ordem. O modelo adotado pelo Brasil era duramente criticado pelos que entendiam ser ele uma solução obsoleta e contrária às tendências mundiais liberalizantes e de abertura dos mercados. Julgavam ser necessário romper o monopólio. Alguns pretendiam ir mais além, privatizar a Petrobras. Alegavam que

27 - Vale dizer que o Brasil fechou seu mercado na década de 60, situação que perdurou até o final de década de 80 para as empresas nacionais e estrangeiras colocarem sua produção, sem exigir a contrapartida de obrigação de ir ao mercado externo. Tornaram-se, de modo geral, compradoras de tecnologia, sem chance de conquistar o mercado externo, salvo em alguns nichos de maior visão. Diferentemente desse quadro, a Petrobras buscou na tecnologia a fórmula para cumprir seu papel no abastecimento (o que não fez nenhuma outra petrolífera de país não desenvolvido). Essa situação de proteção do mercado para empresas privadas, embora não na forma de monopólio (criaram-se oligopólios, cartéis e poucas atividades competitivas), deve ser analisado para se entender o papel estatal em momento crítico da economia nacional.

28 - Embora se fale de conflitos de interesses, a logística da estatal (portos, navios, poldutos, bases de armazenamentos e postos próprios) foi colocada em tempo sempre adequado e pioneiramente no mundo para viabilizar a disseminação do álcool no País, fato até hoje não existente em parte alguma na escala aqui alcançada.

os números da Petrobras eram pífios e seus custos elevados, mesmo com todo o sucesso demonstrado nas águas profundas e no refino. Campanha semi-vitoriosa ou semi-derrotada, como preferem uns ou outros: o monopólio foi “flexibilizado”, mas continuou na Constituição como se não fora; a Petrobras continuou estatal, mas teve boa parte da suas ações (posse do governo) vendidas no mercado na época de extrema desvalorização na Bolsa e, além, disso, iniciou-se um modelo de desintegração com privatizações de partes da estatal. E as companhias estrangeiras ganharam acesso a todas as áreas sedimentares de seus interesses, inclusive à Bacia de Campos, em um modelo que lhes dá a posse do óleo descoberto.

O mercado brasileiro ganhara uma dimensão interessante e a Petrobras identificara boas reservas em várias bacias sedimentares, prenunciando um potencial da ordem de 15 a 20 bilhões, um excelente patrimônio. A auto-suficiência já era possível e dependeria tão somente de liberação de limites do Orçamento Federal para que a Petrobras pudesse investir o necessário para alcançar tal marca (lembrar que isso era uma questão meramente contábil, pois desde a década de 50 não havia mais ingressos de recursos governamentais na Petrobras).

A excelente performance técnica e operacional da Petrobras, com destaque na produção de óleo, aliada a uma sua forte reação dos seus quadros às críticas que eram veiculadas em massa na mídia, contribuíram para que o Senado Federal buscasse um compromisso formal do Presidente Fernando Henrique que garantisse que, no seu governo, ela não seria privatizada, nem dividida em segmentos independentes. Isso, para aprovar, sem alterações, o texto da proposta governamental de flexibilização do monopólio estatal do petróleo (com alterações, o projeto de emenda constitucional voltaria à câmara dos deputados, e poderia perder sua vez). Essa emenda permitiria a entrada de empresas privadas e estatais, nacionais ou não, em todos os segmentos da indústria petrolífera no País.

Na década, novamente a ação estratégica adotada foi essencial para o momento que hoje vivemos. Os preços do petróleo haviam caído depois de 86 e os altos custos da exploração e produção no mar e, principalmente em águas profundas, levaram todas as multinacionais estrangeiras a reduzirem seus investimentos na busca de óleo em geral, concentrando-se somente em áreas já bem conhecidas e em águas rasas. O petróleo esteve novamente oferecido e barato no período 1986 a 2000, e não interessava às companhias privadas gastarem intensivamente seus recursos nesse segmento. Mas não a Petrobras, que independente dos lucros (que seriam menores ou mesmo inexistentes em tese)

tinha como missão dotar o País de maior produção possível de óleo, gerando os dólares tão necessários para resolver a eterna crise de divisas. A estatal prosseguiu na busca de mais óleo em águas cada vez mais profundas e ainda iniciou novo Plano em 1992, para alcançar capacitação para produzir em lâminas de 2.000 metros, após concretizar o plano de 1.000 metros. Essa sua visão, única dentre as empresas do mundo, deu ao Brasil a auto-suficiência em óleo no momento que os preços dispararam na primeira década deste século. Esta conquista deu à Petrobras uma posição de destaque mundial, pavimentando a escalada de sua ida para o exterior como empresa atuando com êxito em todos os segmentos, e com a tecnologia própria que lhe dá importante vantagem comparativa.

Os lucros do refino e o modelo organizacional e de gestão dos segmentos Abastecimento e Pesquisas, até os anos 70 inclusive, foram os destaques para a montagem e consolidação da Companhia, mas, nas décadas seguintes, os lucros da crescente produção de óleo e de gás, sua qualidade de organização reconhecida internacionalmente e ação da área de Exploração e Produção e do segmento de Pesquisas, foram os pilares para a sobrevivência da estatal na fase pós-queda nos preços do óleo, na fase pós-monopólio e para a sua consolidação como uma das maiores e mais lucrativas empresas do mundo.

Na década, decisões impactantes para o desenvolvimento nacional foram tomadas com grandes conseqüências:

Foram privatizadas as petroquímicas da estatal de forma pulverizada o que levou à desarticulação do segmento, somente corrigido na década seguinte. Foi fechada a *trading* Interbras, perdendo-se um poderoso canal para as exportações brasileiras que não foi substituído. Foram privatizadas as empresas estatais de fertilizantes para os grupos distribuidores, cessando os investimentos no setor e levando o Brasil novamente a se tornar um dos maiores importadores desses produtos no mundo, com reflexos na sua performance agrícola. Por outro lado, mesmo no ambiente institucional incerto da queda de monopólio e privatização, a Petrobras comandou a negociação do acordo com a Bolívia que levou à atual importação de 30 milhões de m³ de gás por dia e à construção de uma moderna malha de gasodutos, unindo a Bolívia a São Paulo e o Rio Grande do Sul a Minas Gerais passando pelo Rio de Janeiro. Não fora essa decisão, principalmente de Estado, o País teria amargado uma falta de gás severa (um fator de recessão sem precedentes nos anos 2000 em diante). Vale dizer que para cumprir esse objetivo a Petrobras teve que provar que o interesse nacional seria a malha de gasodutos como negociado e não o empreendimento privado que pretendia levar gás somente até São Paulo, assim mesmo dependendo do governo estadual e federal garantirem a

compra firme por 20 anos de energia de uma térmica que seria construída na ponta brasileira. Ou seja, não haveria gás para o Sul e para os demais estados do Sudeste; não seria atendido o interesse nacional e sim o interesse econômico de um grupo com um grande empreendimento localizado.

Outro empreendimento paradigmático foi a estruturação do Pólo Gás Químico do Rio que trazia de volta a Petrobras à petroquímica, única forma de viabilizar esse grande empreendimento de interesse nacional e do Estado do Rio²⁹.

A primeira década do século – um novo paradigma

A cadeia produtiva envolvendo o óleo e o gás tornou-se capaz de responder a grandes desafios e a Petrobras elevou substancialmente a produção de óleo e de gás, remodelou e ampliou o seu refino para processar boa parte da crescente produção de óleos nacionais, expandiu-se como nunca no exterior, passou a lucrar muito e o suficiente para investir sozinha mais de R\$ 50 bilhões em 2008.

A Petrobras voltou à política de dar preferência à indústria nacional que as próprias limitações ao investimento das estatais haviam prejudicado (o leasing era usado para contornar as restrições e era mais fácil com empresas estrangeiras de grande porte), tendo feito importantes encomendas, sobretudo na área naval, e dos demais bens de capital. Esta é uma variável importante que é muitas vezes negligenciada política e economicamente já que certamente a indústria nacional teria muito a perder com uma menor participação da estatal nas atividades do petróleo ou com um ritmo inadequado de produção. Com efeito, um maior ritmo da produção para atender exclusivamente aos interesses das empresas ou dos países sede inibe a participação da indústria nacional por questão de capacidade. Esta é uma questão crucial a ser considerada na exploração do pré-sal.

29 - Marcelo de Alencar, ao assumir o governo do Estado do Rio de Janeiro, criou grupos de trabalho para lançar as bases para a retomada do desenvolvimento regional com a integração com a Petrobras. Na abertura dos trabalhos, seu secretário Ronaldo César fez pedido público para que a Petrobras liderasse os trabalhos para criar o Pólo Gás Químico, que seria o maior investimento regional além dos previstos para a bacia de Campos (apesar da Petrobras ter sido afastada dos negócios petroquímicos no processo de privatização). No encerramento do GT, o governador fez veemente apelo público para a Petrobras cuidar do assunto, sem o que não haveria como viabilizar o negócio, dado o vulto e os riscos em função da grande concorrência prevista. Mais adiante, o governo federal criou uma Secretaria Especial para o Rio de Janeiro com a finalidade principal de analisar a questão. E tudo foi decidido favoravelmente, tendo assim a Petrobras, por interesse de Estado e seu também, retomado o negócio petroquímico, o que serviu de uma das bases para a reestruturação recente do setor.

O Brasil tornou-se auto-suficiente em petróleo, do ponto de vista tecnológico, gerencial e empresarial e a Petrobras caminha para ser uma das maiores empresas integradas de petróleo e de gás do mundo. A força da empresa é tal que vários países buscam seu apoio para desenvolver seus modelos estatais e, ao mesmo tempo, seus planos empresariais a levam para atuar em dezenas de países, em todos os segmentos da indústria de óleo e gás.

Os investimentos e planos da Petrobras, inseridos no contexto do PROMINP (Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural), dos PACs (Programa de Aceleração do Crescimento) e agora da Política de Desenvolvimento Produtivo, revelam três coisas; i. o poder alavancador das ações da estatal na economia nacional; ii. a possibilidade de uso do segmento petróleo nacional nos esforços para firmar uma posição do País no concerto mundial; iii. o poder catalisador do processo de inovação da Petrobras. Não é por desejo político que os segmentos do óleo e gás, da indústria naval, da petroquímica, dos fertilizantes, da engenharia, da construção e montagem e os avanços tecnológicos ligadas ao setor são impactantes e estratégicos. São por que o são, aqui e em todo o mundo.

Não bastasse o sucesso dos primeiros anos da década, a estatal anunciou oficialmente em novembro de 2007 a descoberta de um mega campo de óleo e de gás, o Tupi, dando transparência às suas pesquisas de mais de três ou quatro anos. Posteriormente a Petrobras anunciou sucesso nos poços, Carioca, Bem-te-vi, Caramba e Parati estando em perfuração os poços Yara, Guará e Júpiter (Figura 7). Só o Tupi, no entanto, onde já foram feitos testes de produção em dois poços, é considerado nas reservas provadas.

A Petrobras venceu novamente complexas barreiras tecnológicas, aliando sua competência em águas profundas com a agora competência testada e aprovada em terras profundas de mais de 5.000 m do fundo do mar a dentro da terra. Dizem os técnicos que a área que nos brindou com o campo Tupi vai do Espírito Santo até Santa Catarina, área de 160.000 km², algo inusitado no mundo, assim sendo possível a existência de muitos outros campos semelhantes (Figura 6). Dizem mais, que já foram perfurados 15 poços em varias regiões e em seis foi encontrado óleo, sem ainda terem sido feitos os testes completos de avaliação. Ou seja, pensam que poderemos contar com reservas do porte de 50 bilhões de barris ou

30 - O leitor da Política de Desenvolvimento (NR 1) verificará que um dos seus fundamentos mais importantes é a inovação, e que os avanços da Petrobras na estruturação de redes de pesquisas (Centros e Redes de Excelência, Redes Tecnológicas e Programas Tecnológicos) são peças importantes no processo, demonstrando a estreita ligação da ação estatal no processo nacional.

até mais, pois - outras áreas-alvo existem. Reservas que, se confirmadas, nos colocariam no seletor time dos países mais importantes do mundo na geopolítica do petróleo e do gás e se Tupi se propaga pelas áreas vizinhas, talvez um mega campo esteja em vias de se anunciar.

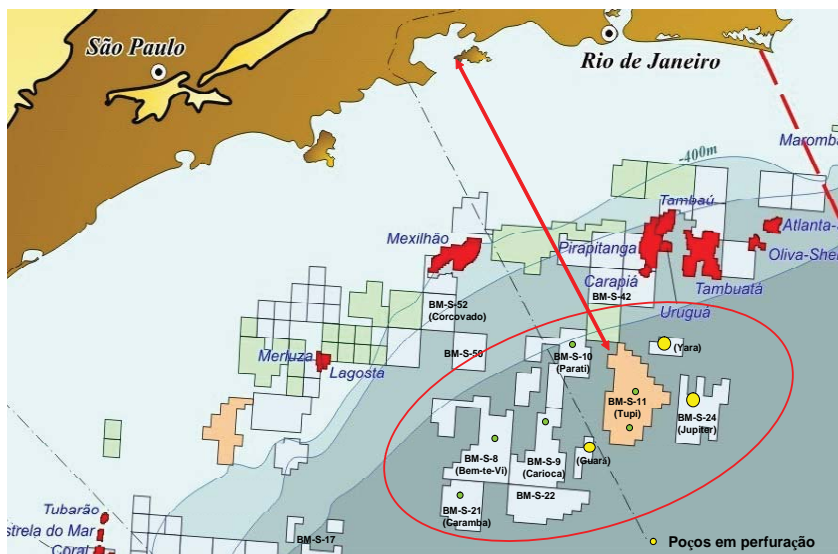


Figura 7: Poços na província do pré-sal perfurados e em perfuração pela Petrobras

Fonte: Petrobras Palestra do Presidente da Petrobras

José Sergio Gabrielli de Azevedo na ABDIB em 11/07/2008

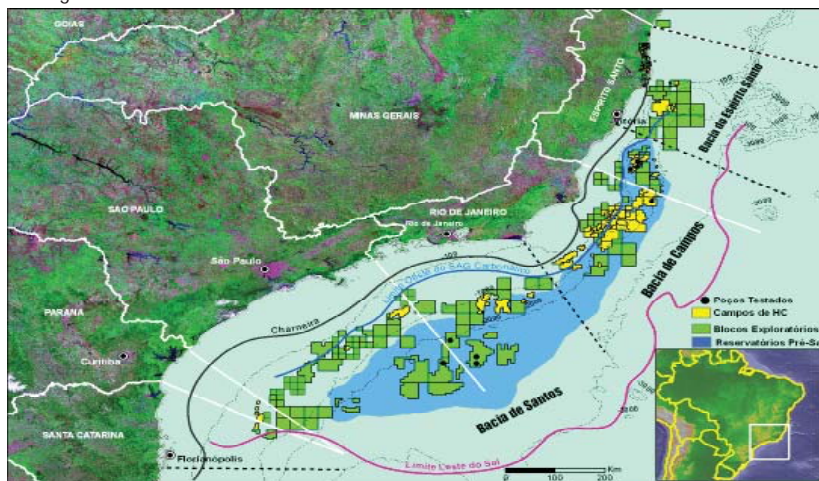


Figura 8: Mapa da região mostrando a província do pré-sal

Fonte: Petrobras Palestra do Presidente da Petrobras

José Sergio Gabrielli de Azevedo na ABDIB em 11/07/2008

A tecnologia e ação da Petrobras indicaram novamente o caminho da riqueza nacional, estando nas mãos do governo³¹ a oportunidade de, pela primeira vez na história, aproveitar uma “imensa mina de ouro” com todas as condições objetivas para dela tirar o melhor resultado.

Uma importante ação integrada Estado-Petrobras, pouco entendida, situa-se na área da geração de eletricidade. A Petrobras, acionada pelo governo, deu prosseguimento ao seu plano de entrar na geração de eletricidade, multiplicando-o. Sua área de Gás e Energia conduz arrojado plano de multiplicação da malha de gasodutos no País³² e de maior importação de gás na forma liquefeita, disponibilizando substantiva capacidade de suprimento de gás e de energia elétrica, reduzindo a probabilidade de déficit no abastecimento elétrico nos próximos anos.

Outra ação da década foi a reentrada da Petrobras na petroquímica atendendo orientação de Estado e de seu plano estratégico, e dando seqüência aos movimentos iniciados com a estruturação do Pólo-Gás Químico do Rio de Janeiro. Com isso, foi reestruturado o setor que fora pulverizado nas privatizações e, agora, há novamente massa crítica para o Brasil se tornar um ator de peso no mundo petroquímico.

Também, novamente em ação típica de interesse nacional estão a construção da refinaria petroquímica do Rio de Janeiro, da refinaria de Pernambuco e os anúncios das refinarias do Maranhão e do Ceará. De interesse nacional, pois seguramente nenhuma empresa privada viria para o Brasil investir em refino, atividade que só tem sido agraciada com grandes investimentos em novas unidades por empresas estatais ou em poucos mercados com explosão de demanda³³. Nos EUA, por exemplo, não há

31 - Notar que foi a ação da Petrobras que deu condições ao governo de intervir no 9o Leilão de concessões retirando as áreas do pré-sal e tem sido ação da Companhia indicar que o País deve rever o seu modelo legal para receber mais recursos e controlar melhor a atividade. Essa atitude contrasta com a das multi-nacionais que querem manter o mesmo modelo de concessões, apenas indicando aceitarem um aumento de taxas.

32 - Os planos em acelerado andamento interligam o País do Ceará ao Rio Grande do Sul, incluindo todos os Estados na rota Nordeste, todo o Sudeste e Sul e boa parte do Centro-Oeste, com gasodutos para circular mais de 100 milhões de m³ de gás por dia, colocando o Brasil na modernidade no uso dessa energia. Para isso desenvolve também excepcional programa de centros de excelência com entidades nacionais e universidades que garantem uma entrada otimizada do gás no mercado. Em que pesem críticas havidas quando da nacionalização do gás na Bolívia recentemente, a verdade é que a oferta e a demanda crescem a mais de 10% ao ano, fato transcendental para o progresso nacional, sem faltas e previsão de gargalos futuros.

33 - O interesse privado no refino não se guia por aumentos naturais de mercado ou pequenos déficits locais, pois isso implicaria em imobilizar grandes somas e ficar em momentos com capacidade ociosa, o que inibiria os preços e a rentabilidade do negócio.

construção de refinarias há 30 anos e, no entanto, o mercado é grande importador de derivados. O governo norte-americano vem pressionando as petroleiras para tentar construção de novas unidades localmente. Mas essa falta não as tem sensibilizado, já que essa condição lhes dá maior rentabilidade no negócio, além do que necessitam de grandes somas para investir na busca de reservas de óleo, ponto crítico para todas.

Nossa conclusão sobre esse assunto histórico

O petróleo e o gás foram e ainda continuam no centro das atenções mundiais (agora, mais ainda), gerando incertezas e disputas; e continuam no centro das atenções brasileiras, mas nesse caso trazendo esperanças de fartura com soberania e riqueza³⁴.

Com a novidade das camadas do pré-sal e dos seus primeiros campos de óleo e de gás, mudam os parâmetros e os encaminhamentos possíveis para tão importante questão. Não se pode mais tratar do tema petróleo com a ótica de escassez e de luta, por vezes desesperada, para alcançar e manter a auto-suficiência, ou tratar com a ótica dos interesses externos. Ou, ainda, manter a tese do risco exploratório para continuar fazendo concessões para explorar óleo e gás de uma maneira ampla, pois, no caso do pré-sal, há chances muito fortes de se haver mesmo antes da exploração muito mais certeza do que dúvida (risco desprezível). Assim, deixam de serem válidos alguns fundamentos basilares da Lei vigente a regular o segmento.

A “mina” do pré-sal gerará um negócio cujo produto final, a valores de hoje e reservas de óleo e gás esperados, um fluxo de caixa que poderá ultrapassar US\$ 200 bilhões por ano em algum momento do ciclo exploratório que está por vir. Não há, pelos caminhos do presente marco regulatório e do planejamento nacional como bem se conduzir frente a esse novo ciclo da riqueza nacional. Perdemos o do pau-brasil, o do açúcar, o do café e o da borracha, e entramos na década de 50 sem uma âncora para o nosso progresso. Dos planos governamentais a partir da década

34 - Interessante lembrar nesse momento trecho do Auto da Devassa de 1789, acusação referente ao julgamento de Tiradentes, o qual teria contrariado interesses do Reino: “O Alferes da tropa paga das Minas Joaquim José da Silva Xavier foi quem espalhou a sediciosa proposição de que poderiam as Minas ser independentes, livres da sujeição Real e rica República, porque tinham em si todas as riquezas, todas as produções e que toda a América podia ser livre; com estes discursos entrou a querer persuadir o povo e a desejar com ânsia que se proceda o seu desígnio”. Se o leitor fizer uma análise histórica, todas as grandes decisões brasileiras foram tomadas sob forte pressão internacional para atender interesses estrangeiros, sempre sob ameaças ou militares, ou financeiras, ou políticas ou comerciais. Mas, nesse ano de 2008, o Brasil, pela primeira vez na sua história, poderá tomar a decisão que bem entender no uso de suas “minas” e cumprir com tranquilidade absoluta os seus desígnios, sem medo de Devassas de qualquer espécie.

de 50, um dos que nunca deixaram de avançar foi o do petróleo. Na fase das grandes dificuldades, o País saiu vitorioso, graças à conjugação tecnologia ampla, negócios bem direcionados e conduzidos e empenho do Estado.

Nossa intenção com este artigo foi mostrar que, no caso da Petrobras, foi positiva a intervenção do Estado Brasileiro no Setor Petróleo e Gás. Não faltaram, na análise, exemplos de estatais em outros países onde os resultados não foram tão positivos. Deve-se reconhecer, no entanto, que no mercado do petróleo não se pode fugir do dilema entre o grande cartel internacional e a presença do Estado. Entre as estatais no Brasil, a Petrobras, a exemplo de umas poucas outras, soube manter o profissionalismo na condução dos negócios e na relação com o Governo. Isso tornou possível a indispensável atuação do Estado na orientação em suas atividades sem comprometer seus resultados econômicos de médio e longo prazo já que, como empresa, deve também satisfação aos acionistas minoritários e ao majoritário.

A história da Petrobras fez com que a empresa estabelecesse com o povo brasileiro, a partir da campanha do petróleo é nosso, uma relação especial de compromisso com o desenvolvimento que é interessante manter. Até o advento do pré-sal, a reforma do sistema petróleo e gás, mesmo não sendo a ideal, ia assegurando o caminho da auto-suficiência. Deve-se, inclusive, estudar a manutenção do modelo atual para o petróleo não pré-sal. Com a nova dimensão do Brasil país exportador de petróleo, torna-se de novo necessário reforçar a atuação do Estado como ocorre, de uma forma ou de outra, em todos os países onde o petróleo é crucial para a economia.

A decisão sobre o petróleo do pré-sal é vital para o futuro do País e o assunto não pode ser encarado como uma questão meramente técnica que só interessa aos especialistas ou meramente relacionada com pagamentos de taxas. Ela deve ser claramente explicada aos formadores de opinião e o envolvimento popular é inevitável ao longo do tempo. É preferível que ele ocorra agora para ser possível a formação de um grande consenso nacional que facilite, como ocorreu no passado, a condução tranqüila da política do petróleo e gás.

Agora, a grande mobilização deverá ser a de transformar, com vigor redobrado, o petróleo e o gás em vetores definitivos e seguros do desenvolvimento sustentado nacional. Não temos falta de energia nem de divisas, e temos a “mina” de óleo e gás, a tecnologia, o saber, a experiência, a capacitação industrial e a história de realizações. Só precisamos dos instrumentos legais para explorar essa “mina” com olhos voltados ex-

clusivamente para os interesses nacionais, sem medos, sem vacilos e, no presente, sem nenhuma pressão internacional digna de preocupação a guiar nossos passos. Não o fazendo, seremos julgados pela História.

Autores:

(*) Eng. José Fantine, Consultor da COPPE, Ex-Diretor da Petrobras e ex-Superintendente de Planejamento da Petrobras. Membro da Academia Nacional de Engenharia, e_mail: fantine@correio.com

(**) Carlos Feu Alvim, doutor em Física, redator da Revista Economia e Energia - e&e e Consultor da COPPE, e_mail: feu@ecen.com

Nota dos Autores:

A nosso ver em boa hora, o governo federal sustou em 2007 as concessões das áreas do pré-sal e definiu que seria oportuno rever o modelo que regula o assunto no País. Seguindo essa linha, após estudos prévios, determinou a criação de uma Comissão Interministerial para apresentar em 60 dias suas conclusões sobre o como (e certamente o porquê) conduzir essa janela de oportunidade talvez a definitiva para o Brasil entrar no time dos países desenvolvidos. O governo vai criar uma comissão interministerial para analisar eventuais mudanças no marco regulatório do petróleo para futura exploração nos campos petrolíferos gigantes da chamada camada pré-sal.

Nossa expectativa é a de que possamos contribuir para essa discussão, trazendo-a também para o seio da sociedade, ajudando a colocar em pauta a questão econômica do como casar a potencialidade do pré-sal com o progresso nacional e o como se lastrear na história real do setor petróleo no Brasil e no Mundo. Para isso, já fizemos nossa primeira contribuição ao alertar para os riscos da entrada indiscriminada de divisas e do subdesenvolvimento e até pobreza da grande maioria dos países exportadores de óleo (revista Economia e Energia número 67 <http://ecen.com>), e mostrar que precisamos, além de uma boa Lei do Petróleo, de um perfeito planejamento para usar essa riqueza. Agora levamos a público nossa segunda contribuição, mostrando a importância da integração Estado setor petróleo e gás no Brasil.

Uma versão “em discussão” de um terceiro texto dos autores, contendo sugestões para o modelo a ser adotado está disponível, como suplemento deste exemplar, e pode ser solicitado à Redação da e&e. A idéia é revê-lo, quantas vezes sejam necessárias, com ajuda das sugestões e críticas que ele mereça.

O QUE É DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL ?

Leonam dos Santos Guimarães ()*

leonam@eletronuclear.gov.br

Antes o mundo era pequeno
porque a Terra era grande.
Hoje o mundo é muito grande
porque a Terra é pequena.

Gilberto Gil

A Organização das Nações Unidas (ONU) criou, através da Comissão Mundial para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, o conceito de Desenvolvimento Sustentável: um modelo que busca satisfazer as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades - utilizar recursos naturais sem comprometer sua produção, fazer proveito da natureza sem devastá-la e buscar a melhoria da qualidade de vida à sociedade.

A integração e o equilíbrio econômico, as preocupações sociais e ambientais são fundamentais para a conservação da vida humana na Terra. Para que esses objetivos sejam alcançados é preciso lançar um novo olhar para como produzimos e consumimos, como vivemos, trabalhamos, como nos relacionamos com as pessoas e como tomamos decisões. O conceito é revolucionário e, como todas as idéias originais, alavanca debates fervorosos entre governantes e cidadãos sobre como atingir esta sustentabilidade.

Existem muitas definições formais deste termo dadas pelos vários autores e instituições ligadas ao tema ao redor do mundo. Uma das definições mais simples e difundidas é de autoria de Lester Brown, do *Worldwatch Institute*, que diz: “Desenvolvimento sustentável é progredir sem diminuir as perspectivas das gerações futuras”. A definição do Conselho Mundial Empresarial sobre Desenvolvimento Sustentável - WBCSD, instituição que congrega várias empresas ao redor do mundo, diz: “Desenvolvimento sustentável significa adotar estratégias de negócio que atendam às necessidades da organização, do ser humano, da comunidade, ao mesmo tempo que mantenham os recursos naturais para as próximas gerações”. A definição de Pontes & Bezerra em “Organizações Sustentáveis” é: “Descobrir e utilizar uma nova consciência que nos permita progredir em todas as dimensões ecológicas (humana, social, econômica e ambiental), apoiando, conservando e restaurando todos os recursos que o planeta coloca à nossa disposição para as futuras gerações”.

Todos os seres humanos que vivem sobre a Terra desejam o melhor para si mesmos, para seus filhos, parentes e amigos. Isto significa que temos estado ignorantes do que estamos causando ao nosso planeta no decorrer destes anos que se seguiram à revolução industrial. O desenvolvimento sustentável é um guia moderno que propicia a todos os segmentos da sociedade uma bússola com a qual podemos medir o nosso progresso, um novo tipo de progresso, que propicie educação básica e cultura pluralista; saúde e nutrição adequadas; moradia e trabalho dignos; meio ambiente conservado; energia limpa e renovável; lazer e entretenimento para todas as idades e comunicação e mobilidade mundiais.

Para que isto aconteça, devemos todos nos unir em torno de projetos sustentáveis, que levem ao crescimento ao mesmo tempo em que mantêm a base estrutural da vida. Educar nossas crianças; pressionar as empresas, enquanto consumidores, para que sejam ecologicamente corretas e socialmente justas; votar em candidatos a cargos públicos realmente comprometidos com estas causas fundamentais e tantas outras ações que podem ser levadas a cabo por cada um de nós para que possamos fazer a diferença.

Do ponto de vista empresarial, o conceito de desenvolvimento sustentável está se tornando cada dia mais importante. Através de ações concretas, grandes empresas ao redor do mundo, inclusive no Brasil, estão buscando incorporar este conhecimento em seus processos através de diferentes abordagens e ferramentas, preparando-se assim para serem “competitivas” e diferenciadas no novo milênio. Já não é mais uma questão de modismo na administração, e sim uma questão de sobrevivência do nosso planeta. As grandes corporações estão começando a entender que existe um outro modelo de crescimento, que já não basta apenas crescer sozinha, é preciso compartilhar este crescimento com todos os *stakeholders*, fazendo assim um mundo ganha-ganha.

A questão do desenvolvimento sustentável é, indubitavelmente, uma das mais árduas que se coloca aos tomadores de decisão em todos os níveis, sejam públicos ou privados. Neste terreno, idéias realmente inovadoras se misturam constantemente às mais estapafúrdias utopias, e grandes impulsos de humanismo generoso mesclam-se a hipocrisias com variadas motivações. Deste modo, torna-se hoje urgente alcançar uma clarificação dos principais conceitos envolvidos se quisermos realmente evitar as verdadeiras catástrofes ecológicas que se vislumbram para um futuro mais ou menos próximo.

O desenvolvimento sustentável pretende criar um modelo econômico capaz de gerar riqueza e bem-estar e, ao mesmo tempo, promover a coesão social e impedir a destruição da natureza. Por isso coloca na ber-

linda o modelo de produção e consumo ocidental, que ameaça o equilíbrio do planeta.

A primeira interpretação do termo, que considera incompatível o desenvolvimento econômico com respeito ao ambiente, foi lançada em 1972 em um informe do chamado “Clube de Roma”. Esse enfoque, entretanto, por ser solidário apenas em relação à natureza e não aos países em desenvolvimento, é altamente criticável pela sua inerente assimetria, na medida que esses países não poderiam interromper um crescimento em direção a um desenvolvimento que ainda não foi atingido. Essa crítica conduziu à interpretação atual, que abrange os aspectos econômicos (crescimento do Terceiro Mundo), sociais (integração e solidariedade entre os Hemisférios Norte e Sul) e ambiental (preservação dos bens mundiais de todos e regeneração dos recursos naturais).

O governo brasileiro adota a definição utilizada pelo documento “Nosso futuro comum”, publicado em 1987, também conhecido como Relatório Bruntland, em que se concebe o desenvolvimento sustentável como sendo “o desenvolvimento que satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades”. Esse relatório, elaborado pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento criada pelas Nações Unidas presidida pela então Primeira-Ministra da Noruega, Gro-Bruntland, faz parte de uma série de iniciativas que reafirmam uma visão crítica do modelo de desenvolvimento adotado pelos países industrializados e reproduzido pelas nações em desenvolvimento, em que se ressaltam os riscos do uso excessivo dos recursos naturais sem considerar a capacidade de suporte dos ecossistemas. O relatório aponta para a incompatibilidade entre o desenvolvimento sustentável e os padrões de produção e consumo vigentes.

A formulação do conceito de desenvolvimento sustentável implica, então, o reconhecimento de que as forças de mercado, abandonadas a sua livre dinâmica, não garantiriam a não-destruição dos recursos naturais e do ambiente, ou seja, os objetivos conflitantes do desenvolvimento econômico se tornariam incompatíveis no longo prazo.

Analisando-se esse conceito numa perspectiva histórica recente, pode-se verificar que estamos tratando de uma resposta ecológica e socializante ao ideário neoliberal, já que a noção de “compatibilidade a longo prazo” nasceu da crítica ultra-liberal dos discípulos de Hayek, agrupados notadamente na Universidade de Chicago, às distorções monetárias praticadas correntemente após 1945 pelos Estados desejosos de dinamizar a qualquer preço seu crescimento, baseando-se, muitas vezes de forma equivocada, nas idéias de Keynes que, falecido em

1946, já não podia responder a estas argumentações.

Os adeptos da escola de Chicago explicavam que a inflação crônica que essas práticas provocavam acabaria por tornar insustentável o crescimento assim “turbinado”. As distorções do sistema de preços, o encarecimento progressivo das importações, as altas especulativas de certos bens e a escassez em outros setores levariam ao equivalente, dentro da ordem econômica, a um “infarto”: a “estagflação”, combinação de estagnação e inflação. Dito de outra forma, existiria, para cada economia individualmente considerada, um ritmo ótimo de crescimento não inflacionário que garantiria à sociedade ganhos duráveis. Formidável máquina antiestatizante e antiplanificadora, essa teoria original do desenvolvimento sustentável em macro-economia levou, inicialmente, a “purgas monetárias” que estancaram o crescimento por alguns anos (os dois primeiros anos da era Reagan, 1980-1982, por exemplo) e a reformas que reduziam o poder das autoridades políticas em benefício de Bancos Centrais fortes e independentes.

Desorientados por essa vitória espetacular do pensamento liberal no final dos anos 70, alguns economistas anglo-saxões de esquerda, mais individualistas que a geração precedente e mais conscientes, também, dos grandes danos econômicos e sociais provocados pelo gigantismo dos estados socialistas, sobretudo a União Soviética, preferiram responder a Milton Friedman e seus discípulos não refutando, mas reinventando seu novo paradigma: sim, realmente existe, em matéria de crescimento, certos limites que não devem ser ultrapassados, mas eles não são exclusivamente quantitativos e monetários mas, antes de tudo, qualitativos e ambientais. Se esses limites não forem respeitados, o crescimento se voltará contra ele mesmo.

Os bens não divisíveis que são o ar, a água, a clorofila dos vegetais, mas também a infra-estrutura básica e a produção de energia, não podem ser inteiramente entregues à produção privada. Esses “novos economistas” mostravam os limites para as trocas comerciais de bens não renováveis, cujo preço não integrava sua virtual escassez no longo prazo. Desta forma estava restabelecida a necessidade de um planejamento estatal para produção e consumo de certos bens e se deflagrava, no plano teórico, uma nova síntese entre mercado (no curto prazo e para bens renováveis facilmente, assim como “divisíveis” entre indivíduos) e planejamento estatal (no longo prazo e para bens difíceis tanto de renovar como de dividir). O socialismo foi então salvo do desastre soviético pela ecologia.

A noção de desenvolvimento sustentável, sob essa forma, surge como incontestável e, portanto, irresistível: mas como seria possível

planejar as ações dos atores econômicos sem impor sanções aos eventuais “contraventores” desse planejamento global? A impunidade levaria os Estados “virtuosos”, cumpridores do planejamento, a se auto-imporem sacrifícios vãoos, já que os Estados “contraventores” poderiam ignorá-lo. E quais seriam esses “contraventores”? O espectro é muito amplo: iria das centenas de milhões de agricultores e pecuaristas do terceiro mundo, que praticam queimadas e desmatamento para preparar o solo, às centenas de milhões de automobilistas poluidores do norte do planeta, passando pelos mineiros de carvão e industriais do mundo ex-socialista.

A partir desse impasse nascem as mais pesadas e inoperantes demagogias. Entretanto, alguns grandes princípios vêm surgindo à tona neste debate, em geral confuso e verborrágico, mas nenhum deles é de fácil operacionalização. Por exemplo, é possível interromper a devastação das grandes florestas tropicais desde que seus habitantes sejam pagos diretamente para conservá-las e reflorestá-las. Sem essa subvenção direta, que deveria ser globalizada, os pobres do terceiro mundo buscarão maximizar sua renda em detrimento do planeta. Também é possível gerir globalmente e de uma maneira mais econômica a água doce disponível, desde que haja uma transferência adequada de recursos do Norte para o Sul. Será também necessário aceitar, sob formas evidentemente muito regulamentadas e subvencionadas, um início do comércio de água.

Como numa bicicleta, a humanidade tem superado, desde o início dos tempos, os desequilíbrios constantes do avanço em direção à melhoria de suas condições materiais de vida. Somente grandes saltos tecnológicos nos domínios da produção de energia, da biotecnologia e do controle do clima, obtidos por meio de grandes programas de desenvolvimento científico de natureza estatal, serão suscetíveis de superar as dificuldades atuais. Infelizmente, porém, são raros os adeptos do desenvolvimento sustentável que têm essa confiança nos progressos da ciência e tecnologia.

() Leonam dos Santos Guimarães é atualmente assistente do Diretor-Presidente da Eletronuclear e foi Coordenador do Programa de Propulsão Nuclear no CTMSP*

Apoio:



Revista - Economia e Energia e.e.e Economy and Energy
Editor Chefe: Carlos Feu Alvim [feu@ecen.com]

Organização **Economia e Energia - e.e.e - OSCIP**
Diretora Superintendente: Frida Eidelman [frida@ecen.com]

Apoio:



Ministério da
Ciência e Tecnologia



Remetente:

Revista - Economia e Energia

Rio: Av. Rio Branco, 123 Sala 1308 - Centro

CEP - 20040-005 Rio de Janeiro - RJ