

RUPTURAS, CONTINUIDADES E GRADUALISMO NAS POLÍTICAS DE PETRÓLEO NO BRASIL: 1995 A 2010

Beni Trojbciz*
Maria Rita Loureiro**

Resumo

Problematizando o ferramental do institucionalismo histórico, o presente trabalho tem como objetivo entender os determinantes da mudança das regras que pautam o setor de petróleo no Brasil. Assim, analisa o processo que originou a Lei do Petróleo de 1997 até o momento da aprovação do marco regulatório estabelecido em 2010, e mostra que tais mudanças ocorreram pela combinação de diversas dinâmicas institucionais: algumas levaram a rupturas com o *status quo*, outras a movimentos incrementais, associados a processos de continuidade com retornos crescentes. O artigo contribui com a discussão institucionalista em dois pontos: primeiramente mostrando a articulação de vertentes institucionais que costumam ser aplicadas de forma isolada – a da continuidade e a do gradualismo; e, mais importante, atribui ênfase especial a elementos não institucionais que explicam as mudanças institucionais.

Palavras-chave: Institucionalismo histórico. Políticas públicas. Petróleo. Brasil.

DISRUPTION, CONTINUITY AND GRADUALISM IN BRAZILIAN OIL POLICIES: 1995 TO 2010

Abstract

Problematizing the historical institutionalism tools, this paper aims to understand the changes in the Brazilian oil sector rules. Thus, it analyzes the process that originated the 1997 Oil Act until the approval of the 2010 regulatory framework, showing that such changes occurred by the combination of institutional dynamics: processes that led to ruptures with the status quo, incremental ones associated with processes of continuity with increasing returns. The article contributes to the institutionalist discussion in two points: first showing the articulation of institutional strands that are usually applied in isolation - that of continuity and gradualism; and more importantly, it attaches special emphasis to non-institutional elements that explain institutional changes.

Keywords: Historical institutionalism. Public policy. Oil. Brazil.

*Doutor em Administração Pública e Governo pela FGV/SP, com pós-doutorado pela FGV/SP, São Paulo, SP, Brasil. Professor visitante do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo, SP, Brasil. E-mail: btrojbciz@gmail.com

**Doutora em Sociologia pela USP, com pós-doutorado pela École des Hautes Études en Sciences Sociales, Paris, França, e pela New York University, US, Nova York, Estados Unidos. Professora da Pós-Graduação em Administração Pública e Governo da FGV/SP, São Paulo, SP, Brasil. E-mail: marita.loureiro@gmail.com

Nos últimos 20 anos, a regulação do setor de petróleo no Brasil sofreu dois pontos de inflexão com características bem distintas: a Lei do Petróleo de 1997, orientada pela lógica de mercado, e a nova regulação de 2010, que emerge com a descoberta de grandes reservas petrolíferas na chamada área do pré-sal¹, mais pautada pela ação estatal. Essas rupturas são a parte mais evidente da trajetória das políticas públicas dessa indústria e definem pontos de inflexão que imprimem certas características à nova política pública. Este trabalho procura mostrar que tais características gerais se compõem com outras dinâmicas, que podem ou não estar relacionadas às rupturas mencionadas, mas que têm naturezas distintas, seja de continuidades, seja de mudanças graduais².

Essa combinação de dinâmicas pode ser compreendida se avaliada pela lente teórica do institucionalismo histórico, e é esse o objeto do presente artigo: mostrar como, no período em análise, a dinâmica do setor de petróleo do Brasil pode ser decodificada por meio da abordagem institucional. No caso em análise, com o objetivo de orientar o leitor quanto à movimentação geral da regulação do setor e também para indicar o escopo temporal do artigo, oferecemos a Figura 1, na qual pode-se caracterizar, de forma estilizada, as mudanças por meio de um gráfico com dois eixos: tempo e orientação ideológica das decisões econômicas. Essa última indica maior predominância do Estado ou do mercado na coordenação do setor, ou seja, maior intervencionismo ou liberalismo.

Na Figura 1, tomamos como ponto de partida a nacionalização das jazidas de petróleo que o Código de Minas de 1938 promoveu, num movimento de aumento da participação estatal no setor. Em 1953, a criação de nova legislação que inclui a criação da Petrobras torna ainda mais acentuada a participação estatal. A Lei do Petróleo de 1997 promove uma reviravolta no setor, ao liberalizá-lo, enquanto o marco regulatório de 2010 dá peso, novamente, à presença do Estado nas jazidas mais vultosas do pré-sal (BERCOVICI, 2011). Finalmente, complementamos com as mudanças de 2016, que representam uma reversão parcial no caráter intervencionista de 2010.

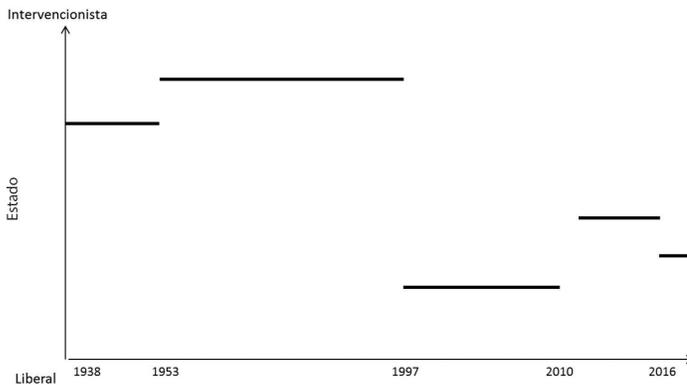


Figura 1 – Trajetória da política de petróleo no Brasil entre 1938 e 2016.

Fonte: Os autores.

1 "Trata-se da localização geológica de rochas e reservatórios petrolíferos sob a crosta terrestre abaixo da camada de sal, com profundidades que variam entre 4.000 a 6.000 metros no subsolo oceânico e lâminas d'água de 1.000 a 2.000 metros" (LUCAS, 2013, p. 126). Em 2006 foram descobertas reservas de petróleo e gás natural que colocaram o Brasil entre os maiores produtores mundiais.

2 A pesquisa que gerou o presente artigo foi realizada antes das denúncias da chamada operação Lava-Jato. Assim, não se mencionam as práticas de corrupção na Petrobras, relacionadas ao sistema político-eleitoral mais amplo. Todavia, as análises aqui efetuadas podem ser tomadas como referencial histórico necessário ao entendimento mais completo da economia política do setor de petróleo no Brasil após a instalação do governo Temer e as transformações ocorridas na Petrobras a partir da gestão de Pedro Parente.

Observe-se que o lapso temporal que este artigo se encarrega de analisar é o que se encontra entre 1997 e 2010, considerados pontos de inflexão fundamentais. Esta pesquisa procura ressaltar que, no interior desse lapso fundamental, ocorrem dinâmicas institucionais diversas, combinando continuidade e gradualismo.

Para isso, baseada no estudo empírico da trajetória da política de petróleo no Brasil, a análise aqui realizada não só utiliza o instrumental do institucionalismo histórico, como também o problematiza. Isso porque, se o institucionalismo histórico oferece instrumentos úteis para estudos concretos, como os conceitos de conjuntura crítica, *path dependence* e incrementalismo, é importante ressaltar também que a gênese das instituições não pode ser explicada sem recorrer a outros determinantes, considerando a lógica econômica, a luta político-ideológica e até a posição internacional em que o país esteja inserido. Do nosso ponto de vista, são esses os elementos que permitem explicar a configuração de uma nova lei com base em uma ruptura, sendo que ela não exprime senão uma situação política de dominância de um grupo ou coalizão que logra plasmar suas preferências nessa nova institucionalidade. Em suma, se concordamos com os institucionalistas que enfatizam ser as instituições configurações de poder com estabilidade, não se pode, por outro lado, esquecer também que elas são expressões de lutas políticas cujo resultado permite ao grupo vencedor plasmar uma nova institucionalidade.

Além desses aspectos teóricos, o artigo contribui de forma empírica com a descrição da evolução dos arranjos institucionais do setor, construídos, por sua vez, com base na análise da trajetória da política pública. Em outras palavras, teoria e empiria interrelacionam-se permitindo entender processos históricos de forma mais precisa, como é o caso da política do petróleo no Brasil.

Assim, na primeira parte o texto destaca os elementos do institucionalismo histórico relevantes para a análise aqui realizada. Na segunda e terceira partes, analisam-se a gênese e os traços característicos das duas políticas, enquanto a quarta parte analisa a ação dos três atores mais relevantes no processo de aprovação das novas regulações: o Executivo Federal, autor das propostas, o Legislativo Federal, que as aprovou, e a Petrobras, principal *player* do setor de petróleo no Brasil.

Cabe ressaltar que a estratégia de análise e apresentação do estudo procura aproximar-se da teoria por etapas. Na primeira etapa – “A Lei do Petróleo de 1997” e “O marco regulatório de 2010” – descreve-se os elementos do caso necessários para a construção do argumento, que articula economia política e instituições. Na segunda etapa – “Atores envolvidos e sua ação política no processo de mudança institucional” – analisa-se a dinâmica institucional do caso e, finalmente, nas conclusões articulam-se caso e teoria para se chegar a melhor compreensão do tema. Em suma, os elementos selecionados no mundo empírico estão filtrados pela teoria e são explicitados em sua articulação na conclusão do artigo.

Com relação à metodologia aqui utilizada, cabe ressaltar que o estudo de caso se justifica na medida em que o que interessa analisar é a dinâmica dos atores políticos que se consolida ao longo da trajetória institucional. Como se sabe bem, o estudo de caso é o método que permite aprofundar a análise para se entender **como** operam determinados processos sociais e inclusive acompanhar a trajetória de sua transformação, como é o objetivo aqui.

Os dados levantados referem-se a fontes predominantemente secundárias – documentos oficiais, estatísticas, material de imprensa, depoimentos publicados, literatura acadêmica e técnica sobre as mudanças no marco regulatório do petróleo no Brasil recente. Também foram realizadas entrevistas em profundidade, com especialistas e tomadores de decisão do setor petróleo que nos possibilitaram compreender os interesses e intenções dos atores envolvidos, seus recursos de poder, seus eventuais erros de estratégias e os conflitos latentes e explícitos entre eles.

A pesquisa se processou em duas etapas. A primeira etapa centrou-se no entendimento das condicionantes da criação e do desenho dos marcos regulatórios de 1997 e 2010, enquanto a segunda aprofundou-se na influência da Petrobras nessas leis. O roteiro de perguntas a cada entrevistado variou de acordo com o estágio de evolução da pesquisa e também com a posição institucional dos entrevistados, visando otimizar a coleta de informações úteis ao avanço do estudo. A lista completa de entrevistados encontra-se no Apêndice 1 deste artigo, que indica a data da entrevista e a posição institucional de cada um.

Correntes do institucionalismo histórico e sua problematização

O institucionalismo histórico apresenta duas ramificações bastante distintas do ponto de vista analítico. A primeira e mais consolidada enfatiza a forma como as instituições repartem poder de forma desigual entre os atores e destaca a continuidade das estruturas institucionais, até que choques exógenos engendrem conjunturas críticas com consequentes mudanças na trajetória anterior. Mudanças disruptivas e não incrementais caracterizam essa primeira ramificação, que oferece recurso analítico especialmente para períodos mais extensos, porque observa não só conjunturas críticas que geram mudanças de trajetórias, mas também mecanismos de dependência de trajetória. A situação de *path dependence* ocorre quando o caminho institucional adotado no passado acaba determinando as escolhas posteriores, já que é difícil reverter-lo completamente porque quanto mais longo o tempo, mais retornos crescentes o modelo anterior apresenta. Nesse sentido, ruptura e continuidade são relacionadas quando se observa o processo na sequência temporal, ou seja, após a ruptura inicia-se uma nova trajetória, que vai ter continuidade no tempo, gerando retornos crescentes e fazendo com que a mudança ou saída dessa trajetória se torne cada vez mais difícil (HALL; TAYLOR, 2003; IMMERGUT, 1998; PIERSON, 2003, 2004).

A segunda linha do institucionalismo histórico, que tem se desenvolvido de forma significativa mais recentemente, destaca as mudanças incrementais realizadas no interior das próprias instituições, e apresenta uma tipologia baseada na forma como mudanças graduais afetam as instituições. São elas: *displacement*; *layering*; *conversion* e *drift*. A mudança por *displacement* implica alterar as velhas regras institucionais por outras, *layering* supõe a inclusão de novas regras institucionais sem remoção das antigas, *conversion* significa mudar a ação de regras existentes por meio de redirecionamento estratégico, e *drift* implica negligenciar antigas regras que se tornam obsoletas pela mudança no ambiente em torno da instituição. Nessa linha teórica, mudanças institucionais estão relacionadas à ambiguidade das regras que permitem a diferentes tipos de atores influir em sua utilização e, assim, redirecionar as instituições de forma a satisfazer seus interesses em relação à distribuição ou redistribuição de poder (MAHONEY; THELEN, 2010).

Pode-se lembrar que mudanças incrementais são por definição distintas das transformações por ruptura, uma vez que a dinâmica incremental baseia-se em variações que ocorrem aos poucos, enquanto as transformações por ruptura são abruptas e configuram uma nova situação em relação à anterior. Os conceitos de reforma e revolução podem ser úteis para ilustrar essas diferenças.

O Quadro 1 resume os principais elementos das linhas neoinstitucionalistas históricas adotadas neste trabalho.

Quadro 1 – Resumo das teorias institucionais empregadas neste trabalho.

Linha	Características	Dinâmicas enfatizadas	Conceitos utilizados	Autores principais
1ª	Mudanças disruptivas e não incrementais	Ruptura Continuidade	Conjunturas críticas Dependência de trajetória Retornos crescentes	Hall e Taylor (2003) Immergut (1998) Pierson (2003, 2004)
2ª	Mudanças endógenas e incrementais	Incrementalismo Ruptura*	<i>Displacement</i> <i>Layering</i> <i>Conversion</i> <i>Drift</i>	Mahoney e Thelen (2010)

*No caso de *displacement*.

Fonte: Os autores.

Nessa trilha teórica, o presente trabalho mobiliza seu referencial para entender o processo de mudança aqui analisado, iluminando em particular o papel dos atores aí envolvidos. Em outras palavras, com base em tais ferramentas analíticas, o estudo de caso permite identificar diferentes mecanismos de ruptura, continuidade e gradualismo, que operam em diferentes esferas e prazos de maturação, e mostra como esses mecanismos se entrelaçam resultando nas mudanças em questão.

A Lei do Petróleo de 1997

Contexto histórico da emergência da lei

Certamente, a ascensão do ideário neoliberal teve grande influência sobre a política pública do petróleo no Brasil, formulada na década de 1990, momento em que a desregulamentação dos mercados e a liberalização econômica tomam forma mais consistente, logrando desobstruir empecilhos constitucionais até então existentes. Todavia, para se entender o contexto mais amplo dentro do qual se desenrola o processo de reformas no Brasil, é preciso relembrar os efeitos predatórios da grande crise da dívida externa de 1982 que atingiu quase toda a América Latina.

Representando um marco na história contemporânea dos países na região (SALLUM JUNIOR, 2004), a crise gerou não só total reversão dos fluxos líquidos de capitais, tornando-os exportadores de capitais para os países desenvolvidos, mas também levou à queda do investimento e das taxas de crescimento econômico que desceram a níveis baixíssimos com relação aos padrões que eles haviam experimentado em décadas anteriores (ALMEIDA, 2001; PORTELLA, 1994).

Também em consequência da crise de 1982, os países devedores tornaram-se vulneráveis às pressões das agências financeiras internacionais. Pautados pelos interesses dos países credores e pelo ideário liberal então dominante, os programas de ajustes emergem nos países latino-americanos, em grande parte, em virtude da influência daquelas agências internacionais³.

Como é bem conhecido, o processo de reformas estruturais no Brasil, alterando padrões vigentes de relações entre Estado e mercado, inicia-se no governo Collor (1990-1992), mas só ganha força no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC). Segundo analistas, o sucesso da estabilização monetária realizada em 1994 por FHC, ainda como ministro da Fazenda do governo de Itamar Franco (1992-1994), foi decisivo para seu lançamento como candidato a presidente da República e sua vitória eleitoral. A popularidade adquirida com o controle da inflação, que havia esaurido o país por mais de 15 anos, permitiu ao governo Cardoso construir e manter extensa coalizão no Congresso Nacional, conseguindo aprovar emendas constitucionais necessárias às reformas, sendo a mais polêmica o fim do monopólio estatal do petróleo (ALMEIDA, 1999; COUTO; ABRÚCIO, 2003)⁴.

Dois efeitos da estabilização monetária sobre a política petrolífera podem ser destacados. Em primeiro lugar, o Plano Real teve enorme aprovação da população e da classe política, apoio que foi transferido para FHC, visto como "pai" do plano, garantindo sua eleição e grande apoio no Legislativo. Em segundo, o sucesso da estabilização limitou o campo das políticas econômicas e impediu a introdução de objetivos desenvolvimentistas na agenda governamental. Ou seja, configuraram-se restrições aos *policymakers* econômicos, pois o controle inflacionário passou a ser visto como um bem público a ser preservado e necessário para qualquer estratégia

³ Assim, os organismos internacionais atuaram como "executores" dos programas de ajustamento, já que o FMI demandava pagamento de juros em atraso como condição para aval a programas de ajuste (PORTELLA, 1994, p. 106).

⁴ O quadro institucional antes em vigor no setor do petróleo datava de 1938, remontando ao período da ditadura getulista (1930-45). Apesar de haver sofrido modificações, manteve suas características básicas até a mudança de 1997 (BERCOVICI, 2011).

de avanço do país (KUGELMAS; SOLA, 1999). Em suma, se por um lado o sucesso em debelar a inflação transferiu enorme apoio e legitimidade ao presidente, por outro lado criou restrições a políticas desenvolvimentistas, sempre que estas ameaçassem a estabilidade (COUTO; ABRÚCIO, 2003).

A combinação desses elementos fundamentou as alegações dos formuladores das reformas quanto à necessidade de atração de capital privado: tal necessidade originava-se na impossibilidade de suficiente investimento estatal para maximizar resultados nos setores reformados. No caso específico do petróleo, alegava-se ausência de recursos do governo e da própria Petrobras para investir na área. Segundo um analista:

FHC propôs a “flexibilização” do monopólio da União sobre o petróleo, com o argumento de que haveria carência de recursos para investir na exploração petrolífera. A ampliação das reservas do país seria uma tarefa que não poderia ser exercida mais somente pela Petrobras. O discurso em defesa da proposta de emenda enfatizava a necessidade da Petrobras concorrer com outras empresas e, para tanto, a empresa estatal deveria perder a responsabilidade de prover o abastecimento de petróleo e derivados do mercado interno (BERCOVICI, 2011, p. 251).

Além de enfraquecer a ideia do petróleo como “bem estratégico”, o clima ideológico neoliberal dos anos 1990 influenciou os legisladores brasileiros: a emenda constitucional que gerou a Lei de 1997 foi aprovada na Câmara dos Deputados por 364 votos favoráveis e 141 contra. No Senado, depois do compromisso oficial do presidente da República de excluir a Petrobras do programa de privatizações, a proposta de reforma obteve 60 votos a favor e 15 contra⁵.

Principais alterações introduzidas com a Lei do Petróleo

A Lei do Petróleo aprovada em setembro de 1997 apresenta quatro alterações principais, com diferentes níveis de impacto e importância. A primeira refere-se à desregulamentação dos preços do setor, requisito para criação de ambiente atrativo ao investimento privado. Ela ocorreu no chamado *downstream*⁶, com a desregulamentação dos preços do petróleo, derivados e gás natural. Esse processo foi operado de forma gradativa visando à extinção do tabelamento e da equalização regional dos preços, o fim de subsídios e a diminuição das barreiras à entrada de empresas na distribuição e venda (ZYLBERSZTAJN; AGEL, 2013, p. 56).

A segunda mudança diz respeito à nova dinâmica instaurada no setor, na qual a Petrobras perde a condição de monopólio político da exploração e produção de petróleo e perde também seu papel de promotora e reguladora da política pública do setor para a agência reguladora recém-criada, a Agência Nacional do Petróleo (ANP). Assim, a ANP passa a ser responsável pela gestão do monopólio, enquanto a Petrobras deixa de ser a executora dele. O objetivo dessa mudança era retirar as condições privilegiadas gozadas pela Petrobras no mercado brasileiro para atrair outros investidores, tornando a estatal uma empresa como outra qualquer aos olhos do ente regulador⁷.

5 Para a formulação da Lei do Petróleo foi necessária a aprovação prévia de duas emendas constitucionais: a EC6, que modificou o conceito de empresa nacional, tornando iguais empresas sediadas no Brasil de capital nacional e estrangeiro; e a EC9, que retirou da Carta a atribuição à Petrobras de ser a única executora do monopólio, mesmo que mantendo o monopólio da União sobre o recurso natural (BERCOVICI, 2011, p. 252) e remetendo a contratação de empresas privadas à lei regulamentar específica (ZYLBERSZTAJN; AGEL, 2013, p. 56).

6 A cadeia produtiva do petróleo é dividida em duas etapas, o downstream e o upstream. O downstream é composto pelo refino, transporte, distribuição e comercialização dos derivados do petróleo, enquanto o upstream é composto pela exploração, produção e transporte do petróleo.

7 A posição da ANP no quadro institucional foi exacerbada inclusive por laços familiares: o presidente da agência era genro, na época, do presidente da República. Assim, ele pôde atuar de forma mais agressiva para reduzir o poder da Petrobras. Segundo notícia de jornal: “Zylbersztajn assumiu em dezembro de 1997 batendo no poderio da Petrobras e afirmando que ela teria que se enquadrar a um novo modelo competitivo” (Folha de S.Paulo, 6 mar. 1999. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc06039904.htm>>).

Essa ação na exploração e produção baseou-se em duplo compromisso político. De um lado, manter a Petrobras estatal, com atuação em todos os segmentos da cadeia do petróleo (PIRES et al., 2013, p. 84-5), e de outro visava reestruturar a ação do Estado no setor: a ANP assumiria o desafio de substituir a Petrobras enquanto braço estatal, ao mesmo tempo em que a empresa passava a ser regulada por essa agência (ZYLBERSZTAJN; AGEL, 2013, p. 59-60).

A terceira modificação foi a introdução do regime fiscal de concessão na exploração do petróleo no Brasil. Nela o concessionário adquire direito de exploração em área especificada pela ANP por meio de processo licitatório ou "rodadas de licitação", executa investimentos, e no caso de descoberta, paga ao Estado brasileiro *royalties* e participação especial de acordo com a localização e produtividade do campo. O concessionário arca ainda inteiramente com os custos do investimento, não tendo direito a nenhum tipo de reembolso ou indenização caso a exploração não seja bem-sucedida. O regime fiscal de concessão brasileiro também modificou o pagamento de participações governamentais e de terceiros sobre o petróleo⁸.

Por fim, houve a criação do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), órgão vinculado à Presidência da República, com o objetivo de utilizar de forma racional os recursos energéticos do Brasil, determinando as metas da política energética nacional (Artigo 1º). No entanto, o CNPE não foi regulamentado até 2000, o que indica sua pouca expressividade durante o governo Cardoso.

No contexto desse novo modelo, observou-se o aumento da participação do setor do petróleo na economia brasileira, que passou de 2,75% do PIB em 1997 para 10,5% do PIB em 2005 (FELIPE, 2010, p. 91). Essa elevação da participação do setor no PIB brasileiro tem a ver não só com a elevação da produção de petróleo no Brasil, que passou de 811 mil barris diários em 1996 para 2.114 mil barris diários em 2013 (ANP, 2001, 2014), mas também com a elevação do preço do barril de petróleo, que saltou de um patamar médio de US\$ 13,56 em 1998 para US\$ 83,46 em 2008 – ainda que tenha recuado para US\$ 49,35 em 2009 pelos efeitos da crise financeira (FELIPE, 2010).

A manutenção do monopólio econômico da Petrobras

Paralelamente às mudanças no desenho institucional do setor de petróleo, é importante destacar um elemento de continuidade fundamental: a manutenção da dominância da Petrobras no setor petrolífero brasileiro, ou, em outras palavras, a continuidade de seu monopólio econômico, mesmo tendo sido quebrado o monopólio político. Essa situação se deve a um conjunto de fatores. Em primeiro lugar, o marco regulatório de 1997 não alterou a natureza estatal da Petrobras: como foi apontado, a aprovação da Emenda Constitucional n. 9 exigiu compromisso do presidente em não privatizar a empresa (ALMEIDA, 1999). Em segundo lugar, a Petrobras se manteve integrada e verticalizada: diferentemente das demais empresas estatais que se enfraqueceram do ponto de vista econômico e institucional por efeito da crise dos anos 1980, a Petrobras logrou ultrapassar esse período com situação econômica favorável, inclusive conquistando avanços tecnológicos. Isso lhe permitiu inclusive manter autonomia em relação ao governo, seu acionista majoritário e, ainda, significativa capacidade de influência sobre as próprias decisões governamentais em assuntos do setor⁹.

⁸ Antes, a Petrobras pagava os tributos sobre produção e royalties limitados em 5%. A alíquota passou a variar entre 5% e 10%, determinada de acordo com os riscos geológicos, expectativa de produtividade e outros fatores. Foram introduzidos os pagamentos por participação especial, bônus de assinatura e pagamento pela ocupação ou retenção de área. A participação especial incide sobre campos com grande rentabilidade, e tem alíquota variável de acordo com o volume de petróleo produzido, localização da exploração e anos de produção (PIRES et al., 2013, p. 85). Historicamente, os valores arrecadados a título de royalties e participação especial são similares e, juntos, perfazem cerca de 90% do total de participações governamentais.

⁹ Essa autonomia já era evidente no período militar, e decorre da capacidade de autofinanciamento e endividamento externo, reforçada pela ausência de controles eficientes e inferioridade (de recursos financeiros, recursos humanos e informações) dos órgãos governamentais, que deveriam controlar a estatal (MARTINS, 1985, p. 79).

Em terceiro lugar, o peso do conhecimento técnico acumulado na instituição e a alta capacitação técnica de seus profissionais. A empresa sempre investiu na formação de pessoal especializado de forma intensiva, e por ser a única do setor até 1997, detinha o monopólio da formação de pessoal nessa indústria (ALVEAL CONTRERAS, 1994; FELIPE, 2010). Como a mão de obra qualificada é recurso escasso nesse setor no Brasil, deter esses elementos significa deter um ativo diferenciado, que permite colocar em prática o uso de vantagens competitivas. A estratégia de capacitação de mão de obra e de acumulação de competências, então, se torna fundamental para a consolidação da empresa. Especificamente, esses foram elementos que, diferenciando a Petrobras de outras companhias, permitiu-lhe nível maior de segurança e solidez ao mesmo tempo em que ampliava suas possibilidades de expansão (FELIPE, 2010, p. 227).

Cabe destacar especialmente como elemento de continuidade o fato de que a Petrobras é líder na tecnologia de exploração e produção em águas profundas (*deep-water exploration*), o que lhe garantiu manter uma posição preponderante mesmo com a entrada de concorrentes estrangeiras. Nesse sentido, esse conhecimento e capacidades técnicas asseguraram maior sucesso exploratório e influíram na baixa participação dos competidores na produção de petróleo, uma vez que eles adotaram estratégia de associação à Petrobras ou de uso da sinalização de preços da estatal para estabelecer parâmetros nas posições nos leilões (ANTOLIN; CENDRERO, 2013, p. 714-5; PAZ, 2014, p. 503; FELIPE, 2010).

Assim, tais elementos de continuidade fizeram com que os efeitos esperados com a reforma de 1997 não fossem completamente alcançados. A Petrobras permaneceu dominante no mercado petrolífero no Brasil, mesmo com a entrada de novos concorrentes estrangeiros. Os seus lucros nas atividades de *upstream* subiram de um patamar de R\$ 6 bilhões em 2001 para R\$ 37 bilhões em 2008 (FELIPE, 2010). Isso se deu pelo aumento da produção da estatal, que passou de 355 milhões de barris em 1998 para 712 milhões de barris em 2009, pela escalada do preço do petróleo no mercado internacional e também pelo caráter regressivo da regulação¹⁰. Ou seja, esse caráter regressivo, forjado no marco de 1997 para atrair concorrentes e quebrar o monopólio político da Petrobras, acabou paradoxalmente ajudando a manter o econômico, o que reproduziu seu papel central no setor.

○ marco regulatório de 2010

Novo contexto econômico e político

Como já assinalado, um dos principais fatores a influenciar a mudança do regime regulatório de 1997 foi a descoberta de novas jazidas de petróleo na área do pré-sal em 2006, fazendo com que o Brasil passasse da posição de detentor de reservas medianas para detentor de grandes reservas petrolíferas¹¹.

Essa nova situação terá impacto decisivo para explicar a introdução do regime de partilha para as áreas do pré-sal¹². O tamanho das reservas tinha sido importante

10 Esse caráter regressivo se constitui pela seguinte regra: diferentemente de outros países, em que os governos lograram aumentar sua participação na receita crescente auferida com as rendas petrolíferas, no Brasil, a Lei de 1997, para estimular a entrada das empresas petrolíferas internacionais, criou norma que permitia que aumentos de rendimentos advindos da elevação do preço do petróleo fossem atribuídos em maior proporção às empresas exploradoras em detrimento do que é pago ao governo, ou seja, quanto maior o preço, menor o government take (a apropriação estatal sobre os resultados financeiros da exploração do petróleo) (FELIPE, 2010, p. 272).

11 A descoberta do pré-sal em 2006 é vista de diferentes formas. Os defensores do marco regulatório de 1997, como Pires et al. (2013), indicam que a reforma do setor empreendida pelo governo FHC permitiu que a Petrobras se concentrasse em atividades de exploração e produção, o que aumentou a eficiência em encontrar novas jazidas. Outros analistas, que atacam o marco regulatório de 1997, como Bercovici (2011), indicam que essa descoberta foi resultado de longo desenvolvimento tecnológico realizado em décadas anteriores.

12 O regime de concessão manteve-se para outras áreas.

elemento na definição da legislação de 1997, condicionando a maior remuneração oferecida ao concessionário. Além disso, a existência de reservas medianas significava que o petróleo não era visto como um bem estratégico para o país. Nesse sentido, o governo desenhou e conseguiu aprovar regras visando mais rápida extração, em virtude da perspectiva de queda na cotação do preço do petróleo naquele momento, da necessidade de ativação da economia e de ingresso de recursos para o Estado e, ainda, da crescente conscientização mundial sobre a utilização de fontes de energia renováveis. Finalmente, dada a situação fiscal de baixa capacidade de financiamento do Estado brasileiro, esperava-se que o fomento da extração de petróleo trouxesse aumento de arrecadação fiscal no setor e maior ingresso de capitais externos na exploração (BERCOVICI, 2011; SIQUEIRA, 2013, p. 249; TROJBIK, 2014, p. 131).

O aumento das reservas de petróleo após a descoberta do pré-sal modifica essa situação, permitindo aumento da apropriação do Estado brasileiro, já que maiores reservas permitem maior retorno ao consórcio exploratório. Além disso, nos anos de tramitação da lei de 2010, o governo apresentava maior capacidade de investimentos, dado o quadro de crescimento econômico e superação de pressões fiscais.

Com relação ao contexto político, o fator decisivo para explicar o marco de 2010 foi a ascensão ao governo de novo partido com outras orientações político-ideológicas e que repudiava a reforma de 1997 (BERCOVICI, 2011; GOBETTI, 2011; ZYLBERSZ-TAJN; AGEL, 2013; LUCAS, 2013; PIRES et al., 2013). Os dois fatores – descoberta do pré-sal e mudança de governo – configuraram um novo cenário institucional. No governo Lula, a Petrobras recupera sua influência no setor, enquanto a ANP continua em processo de enfraquecimento. O CNPE ganha importância, assumindo decisões estratégicas do setor, e também relegando a ANP a ações operacionais. Além disso, em 2004 é criada a EPE (Empresa de Planejamento Energético, com o objetivo de fornecer informações e subsídios relativos à oferta e demanda de insumos energéticos no mercado doméstico), que também absorve atribuições da ANP (ALMEIDA, 2011, p. 126).

Principais traços do marco regulatório de 2010

A partir da descoberta das jazidas do pré-sal, o governo Lula preocupou-se em alterar o marco regulatório de 1997 e, para isso, elaborou quatro projetos de lei, que se converteram posteriormente em três leis. Os principais pontos de mudança trazidos pelo conjunto dessas leis foram os seguintes:

1. Cessão onerosa à Petrobras do exercício das atividades de pesquisa e lavra de petróleo e gás natural nas áreas não concedidas do pré-sal, o que teve como consequência o aumento da participação da União no capital da Petrobras, a significativa capitalização dessa empresa e a possibilidade de apropriação de substancial excedente por parte da estatal (Lei n. 12.276, de 3 de junho de 2010).
2. Criação da Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural – Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA), empresa pública vinculada ao Ministério das Minas e Energia (MME), que tem como atribuições a gestão contratual, fiscalização e representação da União em todos os contratos de partilha assinados pelo MME, sem funções de execução (Lei n. 12.304, de 2 de agosto de 2010).
3. Introdução do regime de partilha da produção para exploração das riquezas do pré-sal (Lei n. 12.351, de 22 de dezembro de 2010).
4. Criação do Fundo Social do Pré-sal, fundo de investimento para o qual será direcionada parte dos recursos advindos das rendas minerais com a “finalidade de constituir fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional, na forma de programas e projetos de combate à pobreza e desenvolvimento, especificamente, nas áreas de educação, cultura, esporte, saúde pública, ciência e tecnologia, meio ambiente e mitigação e adaptação às mudanças climáticas” (Lei n. 12.351, de 22 de dezembro de 2010).

Em seu conjunto, o novo marco regulatório apresenta claro aumento da participação do Estado no setor do petróleo. Do ponto de vista teórico do institucionalismo, a PPSA exprime processo de dependência de trajetória: sua criação nasceu da necessidade de se ter uma nova empresa estatal no setor para realizar funções que a Petrobras não mais poderia exercer depois que já havia se transformado em empresa mista, e a reversão desse processo teria custos extremamente elevados.

Além da criação da PPSA, com participação obrigatória em todos os consórcios exploratórios, observa-se maior utilização da Petrobras como instrumento de política pública. Passando a ser operadora de todos os consórcios com participação mínima de 30%, ela é capitalizada por meio da operação de cessão onerosa e isenta de pagamento de parte das participações governamentais sobre a produção originada na cessão onerosa¹³ (GOBETTI; SERRA, 2011, p. 21).

A seguir, considerando que as instituições não se movem por si só, mas são expressões de lutas políticas entre diferentes atores individuais ou coletivos, passamos a analisar a dinâmica entre eles nos dois momentos de mudança dos marcos regulatórios do setor.

Atores envolvidos e sua ação política no processo de mudança institucional

Dentre os atores envolvidos com a política petrolífera no Brasil, o primeiro a destacar é a Petrobras. Como é sobejamente conhecido, ela nasceu em 1953 no bojo de amplo movimento popular de inspiração nacionalista, visando desenvolver no país a produção e o refino do petróleo e, assim, evitar a dependência de empresas estrangeiras. Essa origem lhe atribuiu enorme legitimidade política, que se manifestava não só em benefícios de isenção de tributos, mas também de inúmeras fontes de recursos financeiros para executar o monopólio legal¹⁴. Além disso, desde sua criação até a democratização em 1985, a presença significativa de dirigentes da Petrobras de origem militar – que tradicionalmente se interessavam por assuntos de petróleo, visto como recurso estratégico para a “defesa militar do país” e a “segurança nacional” – representou outra condição política privilegiada que a empresa gozou desde sua emergência, em especial durante a ditadura.

Além disso, a Petrobras tem sido o grande celeiro no Brasil de especialistas em petróleo que são chamados a atuar no governo e, até a abertura do mercado, era a única com experiência prática num assunto de grande complexidade e especificidade geográfica. Isso a tornou praticamente detentora do monopólio desse saber, e fez com que decisões sobre o tema não pudessem prescindir de seu conhecimento. É notória a participação de seus funcionários e ex-funcionários nas esferas de decisão técnica do governo, como, por exemplo, a Secretaria de Petróleo, Gás Natural e Combustíveis Renováveis no Ministério das Minas e Energia, cargo ocupado desde o início do governo Lula, em 2003, por altos funcionários da Petrobras¹⁵. Também a ANP teve sua composição constituída até muito recentemente por membros, em sua maioria, de técnicos oriundos da Petrobras.

Além da Petrobras, outros órgãos que emergiram posteriormente à reforma de 1997, tais como Agência Nacional do Petróleo (ANP), o Conselho Nacional do Petróleo (CNPE) e a Empresa de Planejamento Energético (EPE), igualmente exercem influência nas políticas do setor.

13 Para produção na área de cessão onerosa, a Petrobras está dispensada do pagamento de participação especial, que é um dos quatro elementos que compõem as participações governamentais, além de royalties, pagamento por retenção de área e bônus de assinatura.

14 Nunca é demais lembrar que a criação da Petrobras foi pautada pelo slogan “o petróleo é nosso”. Como símbolo da luta nacionalista no Brasil, sua criação representou importante baluarte de defesa da ideologia da Segurança Nacional (especialmente por parte dos militares) e dos interesses do país frente à ameaça das grandes empresas estrangeiras, por parte de grupos de esquerda. Dentro da ampla literatura sobre “a luta pelo petróleo”, o significado político representado pela criação da Petrobras e seu papel na industrialização brasileira, podem ser citados alguns títulos como: Cohn (1968); Alveal Contreras (1994); Bercovici (2011).

15 Provavelmente isso ocorreu em outros governos, mas não temos dados disponíveis para confirmação.

Com relação à ANP, cabe indicar que, no início de sua atuação, ela procurou fazer valer o mandato de regulador do setor, com a intenção de submeter a Petrobras à posição de um *player* entre outros no mercado brasileiro. No entanto, a agência não logrou tal intento. Com a saída de seu primeiro presidente, Zylbersztajn, os novos dirigentes não conseguiram submeter a Petrobras à regulação. Ademais, a influência da agência diminuiu no governo Lula que, de modo geral, desestimulou o modelo de agências reguladoras. Em consequência, as funções estratégicas da ANP foram repassadas a outras organizações como o CNPE, EPE e, em 2010, à PPSA.

O maior antagonismo do CNPE, que é órgão colegiado, retirou da ANP decisões estratégicas do setor, como, por exemplo, a de iniciar estudos para desenvolver novo marco regulatório após a descoberta de petróleo no pré-sal brasileiro. Já a EPE, organização que possui corpo técnico, rivaliza com a ANP na provisão de informações para tomada de decisões no setor. Finalmente, a própria existência da PPSA, ainda que com atribuições específicas quanto ao gerenciamento dos consórcios exploratórios do pré-sal, implica redistribuir atividades de inteligência do setor e, nesse sentido, diminuiu a abrangência das atividades da ANP em relação às anteriormente estabelecidas. Em suma, além de sofrer concorrência com os demais órgãos criados no setor, a ANP também perdeu capacidade regulatória sobre a Petrobras que a Lei de 1997 havia estabelecido¹⁶.

O Quadro 2 lista as organizações do setor petróleo ao longo do tempo, com o objetivo de resumir a discussão dos parágrafos anteriores. Não é possível indicar com precisão como variou o poder de cada organização ao longo do tempo, mas, de forma conceitual, pode-se afirmar que a reforma de 1997 retirou poder da Petrobras de forma drástica, ao submetê-la à ANP. Essa transferência de poder manteve-se durante a presidência de Zylbersztajn na agência, até 2001. A partir de então, o poder da ANP foi se reduzindo. Em 2001, pela perda de poder político de seu presidente; a partir de 2003, pela oposição do PT; agora no governo, pelo modelo de agências regulatórias e também pela emergência de poder de regulamentação do CNPE. Também a criação da EPE em 2004 e da PPSA em 2010 igualmente reduziram o poder da ANP. Além do mais, o próprio poder da Petrobras no setor cresce a partir de 2001.

Quadro 2 – Organizações do setor petróleo no Brasil ao longo do tempo.

Período	Pré-1997	1997	2003	2004	2010
Instituições	MME Petrobras	MME Petrobras ANP	MME Petrobras ANP CNPE	MME Petrobras ANP CNPE EPE	MME Petrobras ANP CNPE EPE PPSA

Fonte: Os autores.

A coalizão¹⁷ reformista em 1997 frente à oposição no Congresso Nacional e à resistência sindical dos petroleiros

A reforma da política de petróleo em 1997 originou-se no Executivo Federal e teve como seu grande promotor o próprio presidente da República, que contou com

16 A dificuldade de subordinação da Petrobras à regulação da ANP decorre também do fato de que, detendo o monopólio da exploração do petróleo no país e grande parte dos técnicos do setor, a ANP, como todas as demais instituições do setor, foi composta em seus primeiros anos com quadros da estatal que, de modo geral, se identificam com a empresa e com o que consideram interesses dela. Todavia, hoje, essa situação parece se modificar, ocorrendo a ascensão à diretoria da ANP de quadros já formados na própria agência. Isso poderá, talvez, gerar aumento da capacidade para enfrentar a Petrobras, no futuro. Um episódio ocorrido em 2014 no qual a ANP determinou a uni-tização de poço concedido à Petrobras, em claro conflito com ela, parece ser exemplo significativo. Todavia, só novas pesquisas poderão indicar se tal episódio representa tendência a se confirmar.

17 Utilizamos nesse texto o conceito de coalizão no sentido de conjunto de atores que partilham interesses e valores e coordenam sua ação de forma relativamente durável com vistas a atingir objetivos comuns.

a colaboração de ministros e do presidente da Petrobras. Eis como o presidente FHC relata esse processo:

[...] Redigimos o texto da emenda (Emenda Constitucional n. 9 que rompe o monopólio da Petrobras para a exploração de petróleo no Brasil) na biblioteca do Palácio da Alvorada: eu, o ministro Raimundo Brito (Ministro de Minas e Energia) e o presidente da Petrobras, Joel Rennó, pois a direção da empresa concordava com a flexibilização (CARDOSO, 2006, p. 454).

Mesmo contando com o apoio importante do Congresso ao conjunto de suas políticas reformistas na área econômica, a política do petróleo exigiu muita negociação, pois implicava aprovação de emendas constitucionais. A liberalização do setor com a quebra do monopólio da Petrobras esbarrava em delicada situação política por causa do peso da estatal como símbolo nacionalista. Assim, o presidente teve que assumir o compromisso público de não privatizá-la para que o Congresso aprovasse a Emenda Constitucional n. 9. Com relação ao projeto do Executivo que originou a Lei de 1997, este sofreu modificações pelo Legislativo, sendo a mais relevante a criação do CNPE que, entretanto, só foi implementada três anos depois, em 2000.

Aliada à oposição no Congresso, a coalizão reformista liderada pelo Executivo encontrou forte resistência entre os sindicalistas da Petrobras. Na verdade, cabe indicar que a posição da Petrobras no processo reformista de 1997 teve dupla face. Se os sindicatos resisitiram às reformas, a direção da estatal acabou apoiando-as. O então presidente da Petrobras, Joel Rennó, indicado pelo governo de Itamar Franco, era inicialmente defensor do monopólio estatal, mas teve que aderir à reforma, alinhando-se às orientações do governo FHC, talvez como estratégia de sobrevivência no cargo. Chegou inclusive a negociar a adesão da diretoria da Petrobras, que também se opunha inicialmente às reformas e auxiliou a própria redação da nova legislação, como já mencionado: "Foi Rennó quem obteve a aquiescência da direção da Petrobras para a política de flexibilização do monopólio" (CARDOSO, 2006, p. 326)¹⁸.

Com relação aos sindicatos, tanto a Associação dos Engenheiros da Petrobras (Aepet) quanto a Federação Única dos Petroleiros (FUP) opuseram-se frontalmente às reformas e, em especial, à quebra do monopólio estatal. O presidente FHC relata a resistência sindical e como ele conseguiu vencê-la, debilitando o movimento grevista:

Não terminara a "lua de mel" dos cem primeiros dias de governo e tive pela proa outro problema de monta, uma greve na Petrobras. ... Na questão de fundo, embora os petroleiros estivessem em luta aberta contra a privatização da Petrobras, ela nunca esteve em causa. ... Dada a insistência dos sindicalistas na continuação de uma greve ilegal que afetava o abastecimento da população, podendo paralisar a economia, decretei a intervenção no sindicato dos petroleiros e resisti às tentativas de readmissão dos líderes demitidos por justa causa pela direção da empresa. ... Decidi não negociar. Assim agi porque percebi que se não me mantivesse firme o governo teria dificuldades em discutir e aprovar no Congresso as primeiras propostas de reformas constitucionais que enviei, relativas, precisamente, à flexibilização dos monopólios (CARDOSO, 2006, p. 349)¹⁹.

A ação do presidente FHC para subordinar os funcionários da Petrobras estendeu-se para além do movimento grevista, alcançando também outras frentes, como a previdenciária, cujos benefícios foram reduzidos durante seu mandato:

18 *Reforça ainda a visão de que a adesão de Rennó foi mais estratégia de sobrevivência, a seguinte avaliação da imprensa, logo depois do processo reformista: "Defensor do monopólio estatal do petróleo, extinto em 1995, e da permanência da Petrobras como estatal, Rennó teve seu prestígio no governo ainda mais reduzido após a criação da ANP, comandada por David Zylbersztajn, genro de FHC" (Folha de São Paulo, 6/3/1999). Também as palavras de um entrevistado sobre o assunto são expressivas: "O Rennó nunca deu uma dor de cabeça para o Fernando Henrique porque ele é aquela pessoa que se adapta conforme a música que toca".*

19 *"A greve dos petroleiros que foi a virada: eles perderam ali todo poder de mobilização, tanto que o Fernando Henrique comparava a greve dos petroleiros com a greve dos mineiros da Inglaterra, que foi quando o sindicato perdeu a força lá" (Gilberto Bercovici, informação verbal).*

[...] Lembro-me de que o economista de enorme bagagem Roberto Campos [...] usando dados oficiais, demonstrou naquele mesmo 1993 que a Petrobras – cujo maior acionista é a União – recolhia ao fundo de pensão de seus funcionários, o Petros, *dez vezes mais* do que (ela) repassava ao Tesouro. Isso acabou em meu período como presidente, quando finalmente se estabeleceram limites à contribuição das empresas estatais aos fundos de pensão dos respectivos funcionários: elas podem depositar no máximo o equivalente ao que o servidor recolhe, ele próprio, por mês (CARDOSO, 2006, p. 158, grifo nosso).

Com a vitória frente à oposição no Congresso e aos sindicalistas²⁰, o processo reformista foi levado a cabo e os principais pontos da reforma começam a ser implementados no país. Após a aprovação da nova lei, Joel Rennó é substituído por Philippe Reischstul, que foi contratado para implementar reforma organizacional na Petrobras com o intuito de instrumentalizá-la para atuar em regime concorrencial, com reestruturação da empresa, organização das carreiras profissionais e remuneração salarial competitiva no contexto de mercado privado (FELIPE, 2010). Cabe ressaltar que, na nova regulação, a Petrobras deixa de ser regida por normas do direito administrativo, tais como os procedimentos públicos de licitação (Lei n. 8.666/93). Essa mudança, que permitiu maior agilidade no contexto competitivo, também teve impacto perverso, abrindo mais espaço para práticas de corrupção.

A coalizão reformista em 2010: aliança entre governo e Petrobras

Como já mencionado, as descobertas do pré-sal mobilizaram o Executivo Federal para novo processo reformista na área do petróleo. Nesse momento, o governo contou com aliança significativa da Petrobras e não teve resistências no Congresso, que apenas se envolveu com a temática da distribuição dos *royalties* do petróleo entre os entes federativos.

Em breve síntese, a formulação no Executivo desencadeou-se nos seguintes passos: formaram-se grupos compostos de membros de vários ministérios e da Petrobras para elaborar estudos e embasar as decisões da Comissão Interministerial, grupo composto por ministros de Estado, sob a presidência da então ministra da Casa Civil, Dilma Rousseff, especialista na área e também ex-ministra de Minas e Energia.

Dois aspectos merecem destaque nas negociações das quais resultaram os projetos de lei formulados pela Comissão Interministerial. Em primeiro lugar, a participação da Petrobras na montagem da proposta foi imprescindível, porque ela foi responsável pelos insumos técnicos, como se enfatizará mais adiante. A cessão onerosa é elemento favorável à Petrobras, pois lhe permitiu apropriar-se de reserva de cinco bilhões de barris, com isenção de pagamento de participação especial e outros impostos. Esse volume de reservas apropriado pela estatal – bastante substantivo por representar um terço das reservas brasileiras atuais, ou quase a totalidade de um importante produtor, como a Noruega, que possui reservas de sete bilhões de barris – traz benefício adicional à ela porque, em geral, as petroleiras são avaliadas pelo mercado com base em suas reservas. Diante disso, é possível entender comentários de entrevistados que assim se expressaram: “O Lula falou, o pré-sal não é da Petrobras, o pré-sal é do povo brasileiro. Não, o pré-sal é da Petrobras e a receita líquida do pré-sal vai ficar com a Petrobras, ... não vai ficar com a União” (Consultor legislativo da Câmara dos Deputados, especialista em petróleo, informação verbal).

Embora esse depoimento se refira a uma situação na qual o marco regulatório foi muito favorável à Petrobras, é importante levar em conta que a cessão onerosa é elemento que também favorece o interesse público. O processo de capitalização, que visava enfrentar as enormes necessidades de investimento para exploração do petróleo do pré-sal, gerou o aumento do capital da estatal e assim permitiu tomar empréstimos

²⁰ Cabe destacar, porém, que a resistência dos opositores à quebra do monopólio se manteve ao longo de anos, evidenciada em seguidas liminares impetradas contra a celebração dos leilões ou licitações de áreas para prospecção de petróleo.

a menores taxas de juros, o que favorece tanto a Petrobras quanto o Estado brasileiro enquanto seu acionista majoritário. Além disso, a cessão onerosa permitiu aumento da participação acionária do Estado na empresa, como indicado anteriormente.

Em segundo lugar, o peso da atuação da então ministra Dilma Rousseff como presidente e líder da Comissão representou contraponto à influência da Petrobras, levando a um resultado mais equilibrado entre as preferências do governo e as da estatal²¹.

É necessário lembrar que Dilma Rousseff foi a principal articuladora dos projetos de lei. Tendo sido ministra de Minas e Energia e com histórico de atuação pública relacionado ao setor energético, a ministra manteve ascendência sobre o Ministério de Minas e Energia, mesmo após sua ida para a Casa Civil. Dada a posição estratégica desse órgão na coordenação intragovernamental, a transferência da então ministra Dilma Rousseff para a Casa Civil aumentou inclusive a importância do tema energético na agenda do governo.

Como resultado dessa influência, existem outros elementos na proposta do Executivo Federal que não são favoráveis à Petrobras, tais como a participação obrigatória da estatal em todas as explorações do pré-sal com participação mínima de 30%, além de ser operadora única de todos os campos exploratórios. Essas regras retiram a alternativa da empresa de escolher apenas as melhores áreas de investimento, possibilitada pelo grande conhecimento da geologia nacional que ela detem. Cabe lembrar que essa compulsoriedade foi defendida por Dilma Rousseff, em oposição ao então presidente da Petrobras Sérgio Gabrielli. Ou seja, há indicações de que Dilma Rousseff tenha atuado de forma a contrabalançar interesses da Petrobras, contribuindo para um marco regulatório mais favorável ao Estado brasileiro. O texto seguinte ajuda a embasar tal suposição:

Haroldo Lima, de certa forma, se sente responsável pelo problema criado com a lei que ajudou a formular. Admitiu que os termos do contrato de partilha causaram um problema para a estatal brasileira difícil de remediar. "Na época, todos os integrantes da comissão [interministerial] criada por Lula, inclusive eu, a Dilma e o Edison Lobão, achávamos que era a melhor saída para o país", disse. Às vezes, a atmosfera das reuniões era tensa por causa de uma única voz discordante. A do então presidente da Petrobras, José Sérgio Gabrielli. Ele, segundo Lima, argumentou algumas vezes que essa obrigatoriedade poderia trazer transtornos para a Petrobras. Ouvia duras reprimendas da então ministra da Casa Civil. "A Dilma brigava muito com ele. Dizia que ele não podia colocar os interesses da Petrobras na frente dos interesses do Brasil" [...] (DIEGUEZ, 2012).

Em suma, em 2010 observa-se uma dinâmica em que governo e Petrobras atuam em maior sintonia, enquanto o Legislativo Federal concentra-se nas questões redistributivas dos recursos entre jurisdições da Federação.

Cabe destacar por fim que, em contraste com a situação de 1997, quando houve enfrentamento entre governo e sindicatos de petroleiros e uma explícita disposição da Presidência da República de quebrar qualquer oposição dentro da estatal, na reforma de 2010 as relações entre governo, Petrobras e sindicatos foram de alinhamento. Conforme entrevistados, tanto a diretoria como os funcionários da Petrobras estavam sintonizados com os termos da reformulação da política do setor e também com relação à questão do desenvolvimento da indústria nacional²².

²¹ Segundo entrevistado, o Ministério de Minas e Energia não tem uma estrutura capaz de dar suporte às decisões. Até hoje, "o que o MME propõe vem da Petrobras".

²² Segundo alguns analistas, "o uso da Petrobras como instrumento de política industrial fazia parte da campanha eleitoral de Lula em 2002. Apoiado por sindicatos de trabalhadores, Lula reclamava durante a campanha que a Petrobras estava comprando plataformas de petróleo com base no menor preço, independentemente se feito no Brasil ou no exterior" (ALMEIDA; OLIVEIRA; SCHNEIDER, 2014, p. 323).

Considerações finais

Procurando sistematizar as mudanças observadas no caso aqui analisado, é relevante reafirmar que elas não ocorreram de forma completa, nem com a mesma intensidade em todas as suas dimensões. Alguns aspectos se transformaram totalmente, alguns mudaram gradualmente, enquanto outros não sofreram modificações. Dessa forma, caracterizam-se as três dinâmicas tratadas neste artigo. A primeira – de ruptura – configura uma nova conjuntura crítica, rompe o *status quo* e inicia uma nova trajetória. A segunda – a dinâmica incremental – exprime as transformações no interior de uma nova trajetória, mas que se transforma de forma endógena. A terceira dinâmica – continuidade – representa instituições não impactadas pelo choque e que mantêm a mesma trajetória.

Aqui pode-se indicar a contribuição teórica do artigo de forma mais precisa. Remetendo-nos à Figura 1, a combinação de dinâmicas proposta, bem como a análise baseada em elementos da economia política do setor de petróleo no Brasil das últimas décadas, permitem decupar as trajetórias identificadas na Figura 1, no sentido de aumentar a aderência entre teoria e empiria. Isso porque as trajetórias de continuidade da regulação entre 1997 e 2010 podem ser decompostas em seus componentes, permitindo maior compreensão do caso.

Em termos concretos, a reforma de 1997 é um processo que impacta grande parte do quadro institucional do setor de petróleo no Brasil, mas não sua totalidade. Observando especificamente a Petrobras, pode-se afirmar que a reforma de 1997 atinge a estatal pela quebra de seu monopólio político e a transforma em empresa de capital misto funcionando em regime concorrencial. Isso dispara mudança incremental na própria organização da empresa por *conversion*, que inclui sua reestruturação em 1999, e também maior robustez econômica, financeira e institucional. Mais importante ainda, a reforma não impacta o monopólio econômico da empresa, como pretendido por seus formuladores. Esse aspecto central se mantém inalterado, representando continuidade por mecanismo de *path dependence*.

Tal combinação de robustez e monopólio econômico da Petrobras é reforçada com a ascensão do Partido dos Trabalhadores em 2003. Isso porque, com orientações contrárias ao modelo de agências, não se efetiva o objetivo de submeter a estatal ao controle da ANP. Assim, o choque exógeno representado pela descoberta de petróleo no pré-sal em 2006 encontra uma Petrobras ainda mais fortalecida não só economicamente, mas também em termos de poder político. Isso lhe permitiu participar da formulação do marco de 2010 em posição de maior protagonismo do que em 1997.

Se de um lado a obrigatoriedade de participação mínima de 30% da estatal em todas as explorações do pré-sal pode ser interpretada como desfavorável a ela, por outro lado a cessão onerosa, que lhe dá acesso a cinco bilhões de barris do petróleo do pré-sal, lhe é claramente favorável.

Com relação à ANP, sua gênese é interpretada como ruptura em relação ao modelo vigente antes da reforma de 1997. Enquanto agência reguladora, sua função seria submeter a Petrobras a ela e, para isso, gozou inicialmente de prestígio e de significativa sustentação pelo núcleo político do governo FHC. Todavia, ainda nesse governo, a agência reguladora sofre deslocamento parcial por *drifting* ao perder atribuições com a saída de seu primeiro presidente, ligado por laços familiares ao presidente. Essa trajetória de esvaziamento do poder da ANP se acentua no governo Lula, com a transferência de atribuições ao CNPE, à Petrobras e a novas organizações, como a EPE e a PPSA²³.

23 *Todavia, cabe marcar que mais recentemente a ANP parece se fortalecer frente à Petrobras, como no episódio da unitização do poço do Parque das Baleias. Nesse episódio, a agência mantém decisão que aumenta o valor que a estatal deve recolher à União pela exploração de petróleo offshore localizado no litoral capixaba, mesmo após recursos judiciais da empresa.*

Em suma, o caso empírico aqui apresentado, além de evidenciar o papel decisivo da Petrobras nas mudanças recentes do marco regulatório do petróleo no Brasil, mostra ainda como a combinação de dinâmicas institucionais distintas e combinadas permite entender melhor a mudança de 2010. Ou seja, como fatores exógenos e processos incrementais responderam pelo desenho institucional que os atores políticos dominantes impuseram ou negociaram.

Referências

- ALMEIDA, L. G. de. *As duas faces da Petrobras: a persistente dinâmica da empresa estatal no arranjo institucional brasileiro*. 2011. Dissertação (Mestrado em Direito) – Escola de Direito do Estado de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011.
- ALMEIDA, M. H. T. de. *Negociando a reforma: a privatização de empresas públicas do Brasil*. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 42, 1999.
- ALMEIDA, P. R. de. O Brasil e as crises financeiras internacionais, 1929-2001. *Cena Internacional*, v. 3, n. 2, 2001.
- ALMEIDA, M. F.; OLIVEIRA, R. L. de; SCHNEIDER, B. R. Política industrial e empresas estatais no Brasil: BNDES e Petrobras. In: GOMIDE, A. de Á.; PIRES, R. (Ed.). *Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas*. Brasília: IPEA, 2014.
- ALVEAL CONTRERAS, C. *Os desbravadores: a Petrobras e construção do Brasil industrial*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.
- ANP. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. *Anuário Estatístico Brasileiro do Petróleo e do Gás Natural 2001*. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/?pg=58084&m=&t1=&t2=&t3=&t4=&ar=&ps=&1435085370478>>. Acesso em: 23 jun. 2015.
- ANP. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. *Anuário estatístico brasileiro do petróleo, gás natural e biocombustíveis: 2014*. Rio de Janeiro: ANP, 2014.
- ANTOLIN, M. J. P.; CENDRERO, J. M. R. How important are national companies for oil and gas sector performance? Lessons from the Bolivia and Brazil case studies. *Energy Policy*, v. 61, 2013.
- BERCOVICI, G. *Direito econômico do petróleo e dos recursos minerais*. São Paulo: Quartier Latin, 2011.
- CARDOSO, F. H. *A arte da política: a história que vivi*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.
- CEPAL. *Latin American and the Caribbean: options to reduce the debt burden*. Santiago, Chile: 1990.
- COHN, G. *Petróleo e nacionalismo*. São Paulo: Difel, 1968.
- COUTO, C.; ABRÚCIO, F. O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições. *Tempo social*, São Paulo, v. 15, n. 2, nov. 2003.
- DIEGUEZ, C. O petróleo depois da festa. *Piauí*, ed. 72, set. 2012.
- FELIPE, E. S. *Mudanças institucionais e estratégias empresariais: a trajetória e o crescimento da Petrobras a partir da sua atuação no novo ambiente competitivo (1997-2010)*. 2010. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

- GOBETTI, S. W. *Federalismo fiscal e petróleo no Brasil e no mundo*. Texto para discussão 1669. Rio de Janeiro: IPEA, 2011.
- GOBETTI, S. W.; SERRA, R. V. *Novo marco regulatório do petróleo: desafios na transição do regime de concessão para o regime de partilha*. XVI Prêmio Finanças Públicas do Tesouro Nacional, Tema III – Tópicos Especiais em Finanças Públicas. 2011.
- HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova*, São Paulo, n. 58, 2003.
- IMMERGUT, E. The theoretical core of new institutionalism. *Politics and Society*, v. 26, n. 1, p. 5-34, mar. 1998.
- KUGELMAS, E.; SOLA, L. Recentralização/descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. *Tempo Social*, v. 11, n. 2, p. 63-81, out. 1999.
- LUCAS, L. P. V. A derrota de um modelo de sucesso. In: GIAMBIAGI, F.; LUCAS, L. P. V. (Org.). *Petróleo: reforma e contrarreforma do setor petrolífero*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- MAHONEY, J.; THELEN, K. A theory of gradual institutional change. In: MAHONEY, J.; THELEN, K. (Ed.). *Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power*. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2010.
- MARTINS, L. *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- PAZ, M. J. Oil and development in Brazil: between an extractive and an industrialization strategy. *Energy Policy*, v. 73, 2014.
- PIERSON, P. Big, Slow-Moving, and... Invisible: Macrosocial processes in the study of Comparative Politics. In: MAHONEY, J.; RUESCHEMEYER, D. *Comparative historical analysis in the social sciences*. New York: Cambridge University Press, 2003.
- PIERSON, P. *Politics in Time*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2004.
- PIRES, A. et al. Conclusões e propostas para o setor. In: GIAMBIAGI, F.; LUCAS, L. P. V. (Org.). *Petróleo: reforma e contrarreforma do setor petrolífero brasileiro*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- PORTELLA FILHO, P. Ajustamento na América Latina: críticas ao modelo de Washington. *Lua Nova*, n. 32, 1994.
- SALLUM JUNIOR, B. Crise, democratização e liberalização no Brasil. In: SALLUM JUNIOR, B. (Org.). *Brasil e Argentina hoje: política e economia*. Bauru: Edusc, 2004.
- SIQUEIRA, A. O que aconteceu com a Petrobras? In: GIAMBIAGI, F.; LUCAS, L. P. V. (Org.). *Petróleo: reforma e contrarreforma do setor petrolífero brasileiro*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- TROJBICZ, B. *Formação de agenda e formulação de uma política pública no Brasil: o caso do Fundo Social do Pré-Sal*. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2014.
- ZYLBERSZTAJN, D.; AGEL, S. A reforma do setor de petróleo de 1997: racionalidade, concepção e implementação. In: GIAMBIAGI, F.; LUCAS, L. P. V. (Org.). *Petróleo: reforma e contrarreforma do setor petrolífero*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

Apêndice 1 – Lista de entrevistados

- N. 1 – Ex-funcionário da Petrobras, consultor da Câmara dos Deputados para assuntos de Minas e Energia. Entrevista em janeiro de 2012.
- N. 2 – Especialista em pesquisa e planejamento do IPEA e funcionário do Ministério das Finanças; especialista em petróleo. Entrevista em janeiro de 2012.
- N. 3 – Consultor da Câmara dos Deputados para assuntos de Minas e Energia. Entrevista em maio de 2014.
- N. 4 – Consultor da Câmara dos Deputados para assuntos de Minas e Energia. Entrevista em maio de 2014.
- N. 5 – Consultor do Senado Federal para assuntos de Minas e Energia. Entrevista em abril de 2014.
- Adriano Pires – Assessor do diretor-geral da ANP, superintendente de importação e exportação de petróleo da ANP e superintendente de abastecimento da ANP durante o governo Fernando Henrique Cardoso. Entrevista em janeiro de 2012.
- Felipe Marques – Engenheiro da Petrobras. Entrevista em junho de 2014.
- Gilberto Bercovici – Professor de Direito Econômico e Economia Política, Escola de Direito da Universidade de São Paulo; especialista em petróleo. Entrevista de dezembro de 2011.
- Helio Tollini – Consultor de Orçamento da Câmara dos Deputados, responsável pela análise do Projeto de Lei que estabeleceu o Fundo Social do Pré-Sal. Entrevista em janeiro de 2012.
- Ildo Sauer – Ex-diretor de Óleo e Gás da Petrobras. Diretor do Instituto de Energia e Ambiente (IEE) da Universidade de São Paulo. Entrevista em dezembro de 2011.
- José Botelho Neto – Diretor de Exploração e Produção de Petróleo e Gás do Ministério das Minas e Energia. Entrevista em junho de 2014.
- Paulo Springer de Freitas – Consultor Legislativo do Senado Federal; especialista em Minas e Energia. Entrevista em dezembro de 2011.
- Philippe Henri Reischstul – Ex-presidente da Petrobras de março de 1999 a dezembro de 2001; responsável pela reestruturação da empresa. Entrevista em dezembro de 2012.

Submissão: 23/02/2016

Aprovação: 25/01/2017