



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS
FACULDADE DE GEOLOGIA

TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

**O PETRÓLEO BRASILEIRO: DO NACIONALISMO À
DESESTATIZAÇÃO**

Trabalho apresentado por:

FELIPE ALLAN FERREIRA GOUVEA

Orientador(a): ESTANISLAU LUCZYNSKI (UFPA)

BELÉM - PARÁ

2021



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS

FACULDADE DE GEOLOGIA

TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

**O PETRÓLEO BRASILEIRO: DO NACIONALISMO À
DESESTATIZAÇÃO**

Trabalho apresentado por:

FELIPE ALLAN FERREIRA GOUVEA

Orientador(a): ESTANISLAU LUCZYNSKI (UFPA)

BELÉM - PARÁ

2021

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD Sistema de Bibliotecas da
Universidade Federal do Pará**

Gerada automaticamente pelo módulo Ficat, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

G719p Gouvea, Felipe Allan Ferreira.

O Petróleo Brasileiro - do nacionalismo à desestatização

/ Felipe Allan Ferreira Gouvea. — 2021.

xiii, 78 f.

Orientador(a): Prof. Dr. Estanislau Luczynski

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade Federal
do Pará, Instituto de Geociências, Faculdade de Geologia, Belém, 2021.

1. Petróleo. 2. Petrobtás. 3. Privatização. I. Título.

CDD 665.50981



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ

INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS

FACULDADE DE GEOLOGIA

**O PETRÓLEO BRASILEIRO: DO NACIONALISMO À
DESESTATIZAÇÃO**

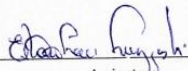
Trabalho apresentado por:

FELIPE ALLAN FERREIRA GOUVEA

Como requisito parcial à obtenção do Grau de Bacharel em Geologia, na área de Economia Mineral

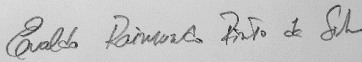
Data de Aprovação: 11 / 03/ 2021

Banca Examinadora:


Assinatura

Prof Dr. Estanislau Luczynski

(Orientador – UFPA)



Prof. Dr. Evaldo Raimundo Pinto da Silva

(Membro – UFPA)



Prof. Dr. Raimundo Nonato do Espírito Santo dos Santos (Membro – UFPA)

Este trabalho é dedicado aos meus pai e meus tutores, que tornaram esta jornada possível.

AGRADECIMENTOS

À minha família que me apoiou em todos estes anos para que eu pudesse chegar até aqui.

Às turmas de 2014 e 2015 da Faculdade de Geologia, pela convivência e aprendizado mútuos.

Aos professores pela dedicação com que ministraram suas disciplinas e em especial ao professor Estanislau Luczynski por ter me orientado neste trabalho.

Aos profissionais que possibilitaram a execução das práticas de campo, desde os administrados aos motoristas.

À todos que de alguma forma contribuíram para tornar este curso o melhor possível.

E finalmente, à todos os momentos de alegria vivenciados durante todos estes anos de faculdade.

"Quando crianças, raramente pensamos no futuro. Essa inocência nos deixa livres para nos divertirmos como poucos adultos conseguem. O dia em que nos inquietamos com o futuro é aquele em que deixamos a infância para trás"

(Livro O Nome do Vento).

RESUMO

A trajetória do petróleo no Brasil foi marcada por uma disputa de monopólios, em geral prevalecendo o domínio estatal. A dualidade entre as iniciativas privadas e estatais, por sua vez, foi construída sob uma perspectiva nacionalista, a qual apresenta um histórico de soberania nacional como principal argumentação para manter o setor petrolífero em domínio do poder público, criando em cenário político e social em que se torna difícil — e sob certos aspectos, inviável — a desestatização da maior empresa de exploração, extração e refino de petróleo — A Petróleo Brasileiro S.A (Petrobrás). A pesquisa do presente trabalho tem portanto, como o objetivo, traçar um panorama histórico-social da construção nacionalista sobre a referida companhia, de modo a elucidar as dificuldades de abertura da economia petrolífera ao capital privado. A metodologia utilizada é descritiva-reflexiva, usufruindo do acervo bibliográfico referente à história do petróleo no Brasil, para que sua explanação possibilite os resultados acerca das impossibilidades de se desestatizar a maior companhia petrolífera brasileira.

Palavras-chave: Petróleo; Petrobrás; refinarias; desestatização; privatização; nacionalização.

ABSTRACT

The trajectory of oil in Brazil was marked by a dispute over monopolies, in general prevailing state domination. The duality between private and state initiatives, in turn, was built from a nationalist perspective, which presents a history of national sovereignty as the main argument for maintaining the oil sector in the public domain, creating a political and social scenario in which it becomes difficult - and in some ways, unfeasible - to privatize the largest oil exploration, extraction and refining company - Petróleo Brasileiro SA (Petrobrás). The research of the present work has, therefore, as its objective, to draw a historical-social panorama of the nationalist construction on the company, in order to elucidate the difficulties of opening the oil economy to private capital. The methodology used is descriptive-reflective, taking advantage of the bibliographic collection referring to the history of oil in Brazil, so that its explanation allows the results about the impossibilities of privatizing the largest Brazilian oil company.

Key words: Petroleum; Petrobrás; refineries; privatization; privatization; nationalization.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Perfurações realizadas pelo SGMB entre 1919 e 1930	10
Figura 2 –Refinaria de Mataripe.....	14
Figura 3 – Consumo e importação de derivados de petróleo (1940-50).....	17
Figura 4 — Bacias sedimentares brasileiras (1948).....	22
Figura 5 – Taxa de lucro bruto entre 2012 e 2019.....	60
Quadro 1 – Bacias Sedimentares do Brasil / Avaliação das possibilidades petrolíferas.....	24
Quadro 2 – Plano de Metas, Previsão e Resultados (1957-1961).....	26
Quadro 3 – Produção e Abastecimento de Petróleo (1954-1989).....	28
Quadro 4 – Importação e Produção Nacional de Petróleo Bruto (1955-1997).....	29
Quadro 5 – Empresas Incluídas no PND até dezembro de 1992.....	46
Quadro 6 – Comparação entre os períodos estatais e privados de empresas desestatizadas.....	49

LISTA DE SIGLAS

ADR - American Depositary Receipt

ANP - Agência Nacional de Petróleo

bbl/d - barris de litro por dia

BOE - Barril de Óleo Equivalente

BTU - *British thermal unit* ou Unidade térmica britânica

CENAP - Centro de Aperfeiçoamento e Pesquisa de Petróleo

CEDPEN - Centro de Estudos e Defesa do Petróleo e da Economia Nacional

CNP - Conselho Nacional de Petróleo

CPI - Comissão Parlamentar de Inquérito

DEPEX - Departamento de Exploração da Petrobrás

DNPM - Departamento Nacional de Produção Mineral

EMOP - Escola de Minas de Ouro Preto

FUP – Fundação Única dos Petroleiros

Ineep - Instituto de Estudos Estratégicos de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis

Petrobrás - Petróleo Brasileiro S.A.

PND - Plano Nacional de Desenvolvimento

PND - Programa Nacional de Desestatização

RNP – Refinaria Nacional de Petróleo

SGMB - Serviço Geológico e Mineralógico do Brasil

STF – Supremo Tribunal Federal

UFRGS - Universidade Federal do Rio Grande do Sul

UNE - União Nacional dos Estudantes

SUMÁRIO

DEDICATÓRIA	iv
AGRADECIMENTOS	vi
EPÍGRAFE	vi
RESUMO	vii
ABSTRACT	viii
LISTA DE ILUSTRAÇÕES	ix
LISTA DE SIGLAS	x
1 INTRODUÇÃO	01
1.1 A HISTÓRIA DO PETRÓLEO BRASILEIRO	03
1.1.1 O Petróleo no Império do Brasil.....	03
1.2 O PETRÓLEO NA REPÚBLICA VELHA.....	06
1.3 O PETRÓLEO DURANTE A ERA VARGAS.....	10
1.4 A REDEMOCRATIZAÇÃO.....	12
2 A PETROBRÁS NO MERCADO PETROLÍFERO BRASILEIRO	16
2.1 A CRIAÇÃO DA PETROBRÁS.....	16
2.2 AS PRIMEIRAS EXPLORAÇÕES.....	20
2.3 PRODUÇÃO E ABASTECIMENTO.....	25
2.4 VANTAGENS COMPETITIVAS DA PETROBRÁS.....	29
3 TEORIAS ECONÔMICAS	32
3.1 LIBERALISMO.....	32
3.2 INTERVENCIONISMO ECONÔMICO.....	34
3.3 TEORIA DAS AGÊNCIAS REGULADORAS.....	35

3.4 DISCUSSÕES SOBRE O MONOPÓLIO ESTATAL DO PETRÓLEO.....	37
4 PRIVATIZAÇÕES NO BRASIL.....	40
4.1 AS ORIGENS DAS PRIVATIZAÇÕES BRASILEIRAS.....	40
4.2 AS PRIMEIRAS PRIVATIZAÇÕES.	41
4.3 O PROGRAMA NACIONAL DE DESESTATIZAÇÃO.	42
4.4 DESEMPENHO DE EMPRESAS PRIVATIZADAS.....	47
5 PRIVATIZAÇÃO DA PETROBRÁS.....	51
5.1 FLEXIBILIZAÇÃO DO MONOPÓLIO ESTATAL.....	51
5.2 REDUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO ACIONÁRIA DA PETROBRÁS.	54
5.3 PRIVATIZAÇÃO DAS REFINARIAS.	55
5.4 DEBATES E POSICIONAMENTOS SOBRE A PRIVATIZAÇÃO.....	57
6 CONCLUSÕES.....	62
REFERÊNCIAS.	66
ANEXO A	72
ANEXO B	73
ANEXO C	74
ANEXO D.....	75
ANEXO E.....	76
ANEXO F.....	77

1 INTRODUÇÃO

A Petrobrás fundada em 3 de outubro de 1956 é uma empresa de economia mista com sede no Rio de Janeiro, mas que opera em 25 países nos setores de exploração, produção, refino e comercialização de energia, sendo responsável por cerca de 13% do PIB brasileiro. As discussões sobre a privatização da Petrobrás se intensificaram a partir da década de 1990 por causado impacto fiscal e a arrecadação com as vendas das estatais. A questão da privatização da maior estatal brasileira é um tema muito debatido atualmente pelos representantes dos poderes executivo e judiciário, ganhando força nos últimos anos devido a uma série de fatores como os casos de corrupção envolvendo a empresa e a recessão da economia provocada por estes casos.

Outro tema abordado nesta discussão é o monopólio no mercado de petróleo que a Petrobrás ocupa no Brasil. Embora a empresa tenha de fato deixado de monopolizar a indústria petroleira desde 1997, ainda é a principal produtora dos produtos derivados do petróleo, o que gera crítica por parte dos defensores neoliberais que pregam uma maior abertura de mercado nos setores abrangidos pela estatal. Por exemplo, em relação ao refino de petróleo, a Petrobrás ainda mantém seu monopólio, sendo responsável por quase 100% das refinarias em atividade no país, o que vai contra os interesses liberais.

Diante deste cenário é necessário que haja um estudo sobre as possíveis consequências que esta privatização causará na economia brasileira e os seus possíveis impactos socioambientais, além de ponderar sobre as garantias de que o produto final do refino de petróleo continuará atendendo às demandas da população com menor poder aquisitivo.

Sendo assim, o presente trabalho busca fazer um levantamento histórico-econômico sobre a referida empresa, desde a sua fundação até os dias atuais para compreender com mais eficácia a sua atuação na economia nacional e avaliar os principais motivos que levam ao desejo desta privatização.

Em sequência, este trabalho visa também discutir os efeitos que a privatização do setor de refino de petróleo pode vir a causar na economia através de analogias com casos similares que ocorreram em outros países, além de analisar as salvaguardas que o governo pode tomar para assegurar que o produto derivado das refinarias continue chegando aos consumidores de baixa renda, incluindo áreas isoladas como a Amazônia. Para isso, a discussão está estruturada da seguinte forma:

No primeiro capítulo será abordado a história do petróleo no Brasil na época anterior a Petrobrás, cobrindo o período imperial e a velha república através de um levantamento bibliográfico sobre o tema. No capítulo dois o foco será na companhia Petróleo Brasileira S.A. (sigla: Petrobrás), abordando a história da empresa, sua criação e participação na atividade petrolífera brasileira, com discussões iniciais sobre a companhia, através de revisão bibliográfica sobre a criação da empresa e suas primeiras exploração, explanando seu desempenho, vantagens competitivas sobre empresas privadas.

No capítulo três serão feitas abordagens das teorias econômicas sobre a relação entre estado e capital privado, apresentando os argumentos econômico e sociais para o intervencionismo estatal e o liberalismo econômico, abordando também a Teoria das Agências e sua relação com empresas particulares e estatais e as discussões acerca do domínio estatal sobre o setor petrolífero brasileiro. No capítulo quatro é realizado um levantamento histórico- social bibliográfico sobre a ideologia de privatização no Brasil, de suas origens ao momento atual, assim como os argumentos contra e a favor, apresentando projetos como o Plano Nacional de Desestatização e alguns exemplos de desempenho de empresas privatizadas.

No capítulo cinco, é dada continuidade das discussões sobre a ideologia liberal e as privatizações no Brasil, enfocando agora na Petróleo Brasileiro SA, explicando o fim do domínio do Estado sobre o setor petrolífero, a redução de participação acionária da Petrobrás, as propostas de privatização de suas refinarias e as consequências desta privatização. E finalizando, no capítulo seis, Considerações finais sobre os implicações do trabalho, apresentando o posicionamento do autor com base nos resultados obtidos.

1 A HISTÓRIA DO PETRÓLEO BRASILEIRO

1.1 O Petróleo no Império do Brasil

Apesar de haver um vasto acervo sobre a história da Petrobrás e sua participação na economia nacional, os debates sobre a sua privatização nos dias atuais ganharam mais notoriedade, o que cria a necessidade de uma releitura e nova análise sobre a empresa com foco em sua possível privatização.

A história do petróleo no Brasil percorreu um longo caminho até a criação da Petrobrás. Foi ainda no período imperial, em 30 novembro de 1864, que a palavra petróleo surgiu em um documento oficial brasileiro. Este documento trata-se do Decreto nº 3.352-A, que concedia a Thomaz Denuy Sargent a permissão para extrair turfa, petróleo e outros minerais (Coleção de Leis do Império do Brasil, 1864, p. 12, Vol 1). Segundo Dias & Quaglino (1993) esta concessão não possuía nenhum fundamento aparente sobre as investigações das questões geológicas da região a ser explorada, no caso o atual o estado da Bahia. Tal fato, segundo esses autores tornou a concessão bastante vaga em relação aos minerais pesquisados e as técnicas a serem utilizadas para sua extração.

Outro fator que dificultava a investigação geológica na região de interesse exploratório era a ausência de profissionais de engenharia de minas, uma vez que o primeiro curso de engenharia de minas em território brasileiro foi criado apenas em 1875, na cidade de Ouro Preto (Peyerl 2017). Foi por meio do Decreto nº 6.026 de 6 de novembro de 1875 que o regulamento da Escola de Minas de Ouro Preto foi estabelecido, visando a formação de engenheiros de minas para ingressarem no mercado de exploração mineral e trabalhos metalúrgicos.

A duração do curso de engenharia de minas era de dois anos, nos quais eram ensinados mineralogia e geologia. Os alunos que obtivessem melhor desempenho receberiam auxílio do governo imperial para darem continuidade aos estudos fazendo especializações no exterior (Dias & Quaglino 1993). A ideia da criação de um curso de uma escola de minas no Brasil surgiu após uma viagem de D. Pedro II à Europa em 1871. Na ocasião D. Pedro pediu conselhos a Auguste Daubrée, seu colega na Academia de Ciência de Paris, sobre como conhecer e explorar as riquezas do Brasil de maneira mais eficiente. Auguste Daubrée recomendou então a elaboração de uma carta geológica e o ensino da geologia (Carvalho 2002).

Deste modo conclui-se que a fundação da Escola de Engenharia de Minas de Ouro Preto teve um viés econômico desenvolvimentista, embora Carvalho (2002) atente para a questão ideológica por trás da criação da escola, uma vez que D. Pedro II era um grande admirador da ciência e das artes e buscava a criação de uma identidade e cultura brasileira com caráter civilizado. É necessário, porém mencionar que desde o Decreto nº 3.352-A era determinada a contratação de um engenheiro de minas para junto da autoridade local comprovar que a atividade exploratória não traria danos ambientais ou alterassem o curso dos rios. Entretanto mesmo após a criação do curso de engenharia de minas a mão de obra importada ainda foi bastante utilizada, tendo o Brasil recebido cerca de 150 profissionais de várias áreas (entre elas geologia) até o final do período imperial (Cotta 1975).

O segundo decreto relacionado ao petróleo no Brasil surgiu em 1872 e concedia desta vez a Luiz Matheus Maylasky a permissão para extração de petróleo e carvão de pedra nas comarcas de Sorocaba minerais (Coleção de Leis do Império do Brasil de 31/12/1872 - vol. 001] (p. 589, col. 1). Conforme relatado por Peyerl (2017), foi neste decreto que houve mais empenho geológico em detalhar o território a ser explorado, por meio de técnicas geológicas e geográficas como plantas geológicas e topografia do terreno. Porém a iniciativa governamental inicialmente visava o controle dos interesses econômicos, que na época estavam vinculados principalmente ao setor agrícola (Peyerl 2017).

As concessões de Maylasky foram posteriormente transferidas para outros em dois momentos diferentes, o primeiro pelo decreto de 5 de setembro de 1885 para Henri Raffard e o segundo pelo decreto de 19 de fevereiro de 1887 para Francisco de Paula Assunção. Após duas sondagens realizadas por Assunção (uma de 26 m e outra de 30 m) as terras foram vendidas (Moura & Carneiro 1976). Embora tenha ocorridos vários outros decretos relacionados ao petróleo e a atividade mineradora, Peyerl (2017) chama atenção para o Decreto nº 8.840, de 5 de janeiro de 1883, que segundo a autora sugere o avanço das técnicas disponíveis na época, entre elas a utilização de sondagem. O Decreto nº 8.840, de 5 de janeiro de 1883 concedia ao Dr. Gustavo Luiz Guilherme Dodte ao Bacharel Tiberio César de Lemos a permissão "para explorarem *mineraes* na Província do Maranhão". A região a ser explorada era comarca do Codó na Província do Maranhão e o prazo da concessão foi estabelecida em dois anos, prazo que os seus beneficiários tinham para realizarem a pesquisa para descobrimento de minas de ferro, carvão de pedra, petróleo e outros minerais (Coleção de Leis do Império do Brasil 1883, p. 68, v. 1 pt II).

Há de se ressaltar que embora estes decretos conferissem concessões a particulares e por consequência dando-lhes o direito de exploração dos minerais e demais recursos, a posse da terra era de propriedade do Estado conforme previsto na Lei de Terras de 1850. A Lei nº 601 de 18 de setembro de 1850, determinava que as terras devolutas do Império fossem cedidas “a título oneroso, assim para empresas particulares” com o objetivo de pesquisar e explorar seus recursos.

Conforme nos relata Cotta (1975), em alguns decretos de concessões é atribuída grande importância à várias exigências referentes à preservação ambiental da área explorada. As exigências citadas por Cotta são: a preservação da ecologia dos terrenos prospectados, a conservação dos mananciais e reservas florestas e a imunização da população contra incidências de males que pudessem comprometer a saúde pública. Dias & Quaglino (1993) enfatizam que a posse da terra por um proprietário particular também não lhe conferia o direito a exploração sem a autorização prévia do Estado para a prospecção de lavra de recursos minerais.

Foi através desta relação entre a propriedade estatal e exploração de particulares por meio de decretos que se desenvolveram as primeiras regulamentações sobre a exploração mineral do território brasileiro. A exploração de combustíveis minerais como carvão e petróleo, embora fossem uma novidade atrativa, também punha em evidência as dificuldades de se empreender a exploração destes recursos.

Estas dificuldades vieram a contribuir consideravelmente na elaboração das leis emergente sobre os recursos minerais do império, tendo a legislação mineral se formado “ao sabor dos problemas e das dificuldades concretas gerados por essas primeiras iniciativas” (Dias & Quaglino 1993, p. 2).

Foi ainda no período imperial brasileiro que o mundo voltou suas atenções para o petróleo como alternativa energética para o carvão. As mudanças tanto nas fontes de energias como na aquisição de novas tecnologias foram amplamente divulgadas nas chamadas Exposições Universais. Para Peyerl (2017) estas exposições contribuíram significativamente para o desenvolvimento das novas fontes de energia, incluindo o petróleo, que ocupou posição de destaque na Exposição Universal de 1889 em Paris.

1.2 O PETRÓLEO NA REPÚBLICA VELHA

Após a Proclamação da República e o exílio da família imperial, o novo governo brasileiro iniciou um processo de renovação da imagem nacional, visando desvincular a cultura brasileira da figura do Império. A economia, portanto, também passaria por essa renovação, havendo o incentivo a novos pensamentos e estratégias voltados para a contribuição do novo cenário político que se almejava naquele momento. Segundos Dias & Quaglino (1993) a primeira iniciativa real de exploração do petróleo no Brasil ocorreu em 1892, quando Eugênio Ferreira de Camargo adquiriu "terrenos incluídos em uma antiga concessão para a exploração de carvão em Bofete, São Paulo", tendo os trabalhos avançado significativamente em 1897, extraindo dois barris de petróleo. No entanto, as atividades foram encerradas por causa de seus altos custos e resultados pouco promissores. Foi em 1897 que ocorreu a primeira sondagem em território brasileiro em busca de petróleo no Morro do Bofete, realizada pelo naturalista belga Auguste Collon que foi contratado por Camargo (Oliveira 1940, p. 18 *apud* Peyerl 2017, p. 57). O poço perfurado por Eugênio Ferreira de Camargo atingiu 448 metros de profundidade e além dos dois barris de petróleo extraídos encontrou apenas água sulfurosa (Peyerl 2017).

Inicialmente as atividades de Camargo obtiveram relevância pelo seu caráter privado, já que o explorador arcou com os custos da exploração e pesquisa geológica do ambiente. Entretanto as dificuldades enfrentadas pela iniciativa tiveram impacto negativo na legislação liberal sobre a mineração, levando o governo a novamente regulamentar a atividade mineira (Dias & Quaglino 1993).

Uma das tentativas desta regulamentação foi a aprovação da *Lei Calógeras* em 6 de janeiro de 1915, apresentou uma forte tentativa de contornar a propriedade absoluta do solo, proibindo a divisão da mina entre os herdeiros do proprietário e criando a figura do interventor de minas e tomando para o Governo Federal a administração da mina, ainda que devesse ser pela vontade do proprietário (Dias & Quaglino 1993). Esta lei foi nomeada em homenagem ao geólogo e político brasileiro João Pandiá Calógeras, que publicou em 1903 o livro *As Minas do Brasil e sua Legislação*, em que defende o direito do Estado em desapropriar o subsolo para sua exploração (FGV 2001). O art. 2 da *Lei Calógeras* é considerado por Cotta (1975) como o mais importante, pois determina as singularidades da propriedade da mina, considerando que a propriedade do solo e da mina são distintas, podendo ser alienáveis separadamente.

Na esteira das políticas intervencionistas também foi criado o Conselho Superior de Minas, que deveria estudar as questões técnicas e econômicas e de direitos privados sobre a mineração, devendo também emitir um parecer sobre estas pesquisas (Dias & Quaglino 1993). Em 1907 foi criado o Serviço Geológico e Mineralógico do Brasil (SGMB) por meio do decreto n. 6.323, de 10 de janeiro daquele ano. O SGMB era um órgão vinculado ao Ministério da Agricultura e tinha como propósito estudar a estrutura geológica do Brasil, assim como sua mineralogia e os meios e recursos minerais (D'Almeida 2015).

Como naquele momento a Constituição estava pautada em ideais liberais, era utilizado o argumento do *interesse público* para justificar a desvinculação da propriedade do solo da propriedade da mina, o que pode ser interpretado como uma tentativa de conciliar o espírito liberal da época com as políticas intervencionistas (Cotta 1975).

Já em 1914 foi criada a Comissão do Carvão. O geólogo norte-americano I.C. White esteve à frente desta comissão em uma pesquisa de carvão e petróleo em Santa Catarina e Rio Grande do Sul (Gomes 2007). White produziu um relatório para a Comissão do carvão, em que alegava ser impossível encontrar petróleo no sul do Brasil, afirmando também que a Amazônia era o ambiente mais propício a haver petróleo em quantidade extraível, embora sem fundamentação científica sólida (Dias & Quaglino 1993).

Os resultados apresentados por I.C. White não foram bem recebidos pelo SGMB. A chefia da instituição estava a cargo de Orville Derby, considerado o "Pai da Geologia Brasileira", que não aceitou como definitivo o julgamento de colega norte-americano (Gomes 2007). A partir dessa divergência, a SGMB estabeleceu estratégias para a exploração de petróleo no Brasil: a primeira, em respeito à Amazônia e a continuidade da investigação e a outra tratando da investigação da região Nordeste onde afloravam rochas betuminosas (Dias & Quaglino 1993).

Em 1917 foi criada a Comissão de Sondagem e Pesquisa de Carvão de Pedra e Petróleo no Vale do Amazonas, sendo resultado dos estudos do SGMB (Peyerl 2017). No mesmo ano os trabalhos voltados às perfurações profundas de poços de petróleo ganharam mais fôlego com as atividades da Empresa Paulista de Petróleo, companhia particular que recebia sondas cedidas pelo governo. Entretanto o SGMB assumiu novamente os custos das perfurações após a empresa paulista abandonar os trabalhos depois de ter seus pedidos de auxílio material e custeio das máquinas recusados pelo governo (Peyerl 2017).

O primeiro trabalho de sondagem da SGMB ocorreu em 1919 no município de Marechal Mallet (PR), seguida por uma sondagem em 1920 em Garça Total em Alagoas e Cururupe (BA). A descoberta de indícios de óleo de gás em Marechal Mallet impulsionou o interesse pela Bacia do Paraná, expandindo a pesquisa para os estados de São Paulo, Santa Catarina e Rio Grande do Sul (Dias & Quaglino 1993).

Todavia, novos problemas surgiram quando o SGMB encontrou resultados escassos em São Paulo levando ao abandono das pesquisas em 1927. Também foram abandonados os trabalhos em Alagoas por causa das dificuldades encontradas terreno e na falta de equipamento mais eficientes, tendo sido gastos três anos em apenas uma perfuração no Riacho Doce iniciada em 1924. Outro abandono aconteceu em Cururupe (BA), sendo o motivo desta vez a pouca espessura dos sedimentos, mesmo havendo indícios superficiais positivos da presença de petróleo nesta região (Dias & Quaglino 1993).

Na Amazônia, a primeira sondagem ocorreu no Pará em 1925, na localidade de Bom Jardim às margens do rio Tapajós. Esta sondagem alcançou bons resultados com indícios consideráveis de óleo e gás e o trabalho foi prolongado durante a década seguinte até ser transferido para a fronteira entre Acre e Peru pelo Departamento Nacional de Produção Mineral criado naquela época (Dias & Quaglino 1993). Apesar de todos os esforços a atividade petrolífera permaneceu sem grandes conquistas durante toda a República Velha. O modelo exportador de produtos primários continuou na vanguarda da economia e a indústria nacional permaneceu incipiente, fazendo com que a elite agrária aos poucos perdesse poder político (D'Almeida 2015).

A criação da *Lei de Minas* em 1921 estabelecia que o Governo Federal poderia realizar pesquisas apenas comunicando ao proprietário da terra. A lei também previa que se o proprietário não realizasse pesquisas em até um ano após o registro feito pelo manifestante de minas (anteriormente chamado de interventor de minas), o manifestante teria autorização para fazer a pesquisa sem comunicar o proprietário (Dias & Quaglino 1993). A *Lei de Minas* determinava nos Art. 39 e 40 que, após a determinação do valor dos terrenos, o proprietário poderia se associar ao descobridor na lavra da mina ou receber uma indenização, além de escolher entre "uma porcentagem nos lucros líquidos da exploração, que nunca excederá de 3%" ou uma quota por tonelada do mineral extraído, mas que também não excedesse 3% do lucro líquido de sua venda (Diário Oficial da União - Seção 1 - 10/2/1921, p. 2.823).

Em 28 de dezembro de 1921 é promulgada a *Lei Simões Lopes*, devendo seu nome a Ildefonso Simões Lopes, na época ainda Ministro da Agricultura. A lei

procurava ampliar a definição de minas para preencher as lacunas da *Lei Calógeras* (Cotta 1975). O art. 2 da *Lei Simões Lopes* entende como minas “as jazidas ou concentrações *naturaes*, existentes na superfície ou em profundidade da terra, de substancias valiosas para a indústria, exploráveis com vantagem econômica, contendo elementos *metallicos*, *semi-metallicos* e não *metallicos*, e os respectivos mineiros, os combustíveis fosseis, as *gemmas* ou pedras preciosas, e outras substancias de alto valor industrial” (Diário Oficial da União - Seção 1 - 10/2/1921, p. 2.823).

A lei supracitada, no entanto, mantém o princípio da separação da mina e do solo, afirmando que a mina é “acessória do solo, mas distinta dele”, além de restringir a permissão ao cidadão que residisse no país, mesmo não sendo brasileiro (Cotta 1975). Contudo, em 1926, durante o Governo Artur Bernardes houve uma Reforma Constitucional que alterou o art. 72 do parágrafo 12, para que não fosse permitido transferir a estrangeiros as minas e jazidas minerais necessárias à segurança e à defesa nacional (Martins 1976, p. 177-8 *apud* Dias & Quaglino 1993, p. 29).

Cohn (1968) classifica o período anterior à 1930 como um período pobre de atividades e de realizações, o autor enfatiza que embora tenham sido feitas sondagens, estas eram esparsas e não forneciam maiores resultados sobre a existência de jazidas. Como ilustração, Dias & Quaglino (1993) elaboraram uma tabela com o histórico de perfurações de petróleo realizadas pela SGMB de 1919 a 1930. Aparentemente corroborando o que foi dito por Cohn (*op.cit*). Esta tabela, apresentada na Figura 1, exemplifica a falta de sucesso exploratório, atingindo um total de 51 perfuração ao final da década de 1930.

Perfurações realizadas pelo SGMB Exploração de petróleo - 1919-30								
<i>Anos</i>	<i>Estados</i>							<i>Total</i>
	<i>PR</i>	<i>SP</i>	<i>RS</i>	<i>SC</i>	<i>BA</i>	<i>AL</i>	<i>PA</i>	
1919	1							1
1920	1				1	2		4
1921		1			2	1		4
1922		3			1	1		5
1923	1	2				1		4
1924	1	1			1	1		4
1925		3					1	4
1926			1		1		1	3
1927	1	2		2			2	7
1928		2					1	3
1929	2	3		2			4	11
1930		1						1
Total	7	18	1	4	6	6	9	51

Figura 1 – Perfurações realizadas pelo SGMB entre 1919 e 1930
Fonte: Dias & Quaglino (1993).

1.3 O PETRÓLEO DURANTE A ERA VARGAS

A Quebra da Bolsa de Nova Iorque mergulhou o mundo em uma crise econômica em escalas nunca vistas antes, afetando diretamente a participação do Brasil no mercado internacional com sua exportação de café. Foi neste cenário que ocorreu o rompimento das oligarquias paulistas e mineiras, pondo fim a chamada *Política do Café com Leite*, tendo Júlio Prestes sido indicado à presidência pelos paulistas e vencido as eleições em 1930, mas não assumiu o cargo devido ao golpe de estado ocorrido em 3 de outubro que daria início à Era Vargas.

À frente do governo provisório Vargas afirma a “necessidade de ser nacionalizada a exploração das riquezas naturais do país”. Para tal, novas estratégias foram adotadas com a Constituição de 1934, entre elas a permanência da distinção entre solo e subsolo em termos de propriedades, porém agora sendo a União a única proprietária do subsolo e de suas riquezas para fins de exploração (Cotta 1975).

No início da década de 1930, o tenente Juarez Távora assumiu o Ministério da

Agricultura e instaura reformas constitucionais, além de redigir o Código de Minas com caráter nacionalista. O SGMB foi extinto e substituído pelo DNPM (Departamento Nacional de Produção Mineral) (Dias & Quaglino 1993). A Constituição de 1937 também reforçaria o nacionalismo na exploração mineral, estabelecendo que empresas de mineração sejam criadas somente mediante comprovação da nacionalidade brasileira de seus acionistas (Cotta1975).

As atividades entre 1930 e 1937 (duas no Paraná, duas em São Paulo e uma no Pará em 1931, duas no Paraná, uma em São Paulo e uma em Santa Catarina em 1932 e mais três, no Paraná, no Pará e no Rio Grande do Sul em 1933) permaneceram praticamente as mesmas por causa das dificuldades financeiras em atender as exigências dos técnicos da antiga SGMB, que pediam “maior volume de recursos para a aquisição de sondas, realização das perfurações e preparo dos técnicos” (Dias & Quaglino 1993). As explorações de iniciativa privada também tiveram uma diminuição, houve quatro pedidos de exploração em 1933, dois em 1934, um em 1935 e nenhum em 1936 (Dias & Quaglino 1993).

No ano de 1934, o DNPM definiu a faixa litorâneo do Nordeste e o território do Acre como principais áreas para a pesquisa de petróleo, seguidas pela faixa paleozoica do Baixo Amazonas e a Bacia do Paraná (Dias & Quaglino 1993). Entre 1938 e 1943, o CNP (Conselho Nacional de Petróleo) foi presidido pelo general Horta Barbosa, que se notabilizou como um nacionalista convicto e entre seus planos estava a criação de refinarias estatais (Peyerl 2017).

Foi em 21 de janeiro de 1939 que se descobriu o *Poço Lobato*, que ficaria conhecido como o poço pioneiro, levando a um novo decreto em 8 de fevereiro daquele ano de nº 3701, que classifica o *Poço Lobato* como uma reserva petrolífera. O poço se localizava na região do Recôncavo (BA), nos arredores da cidade de Salvador (Cotta 1975). Em 1936, Froés de Abreu, Glycon e Irnack geólogos do DNPM, publicaram um trabalho que reconhecia a autenticidade da ocorrência de petróleo em Lobato, mas o primeiro furo no referido poço ocorreu antes da conclusão deste trabalho. Coube ao geólogo Pedro de Moura a cargo da United Geophysical Company realizar o mapeamento geológico do Recôncavo Baiano, assim como os trabalhos de geofísica (Dias & Quaglino 1993).

O resultado alcançado foi tido com subcomercial, pois ao final de quatro anos de atividades, com 17 poços perfurados apenas 7 continham óleo. Porém, o mapeamento geológico-geofísico do Recôncavo apresentou resultados otimistas e o poço de Candeias, descoberto em 1941 se tornaria o primeiro poço comercial de petróleo no Brasil (Dias &

Quaglino 1993). O Poço de Candeias se localizava na Baía de Todos os Santos a 40 quilômetros de Salvador por via marítima (Barreto 2001 p. 21). Sua descoberta impulsionou a indústria e as atividades petrolíferas no país, incentivando a criação de cursos de geologia no Brasil e posteriormente a criação da Petrobrás (Peyerl 2017).

No ano de 1944 é dado início a formação de geólogos de petróleo no Brasil, tarefa incumbida à firma de consultoria De Golyer and MacNoughton, sob a gestão do general João Carlos Barreto contratada pelo CNP (Dias & Quaglino 1993). O CNP investiu mais na contratação de profissionais estrangeiros para o treinamento de profissionais brasileiros. Engenheiros foram treinados por empresas estrangeiras contratadas pelo CNP, enquanto outros brasileiros se especializavam no exterior em engenharia de petróleo e geologia (Peyerl 2017). Mesmo após o desenvolvimento das atividades do CNP, ainda houve muitos pedidos de concessões feitos por particulares. No entanto, as concessões geralmente iam somente até os levantamentos preliminares, por causa da restrição de recursos financeiros (Dias & Quaglino 1993).

Na década de 1940, a industrialização brasileira atingiu patamares nunca alcançados até então. Houve a criação de empresas estatais em vários setores econômicos, como a Companhia Siderúrgica Nacional (1942), a Companhia Vale do Rio Doce (1942) e a Fábrica Nacional de Motores (1943), iniciando a transição do modelo agroexportador para o industrial periférico (D’Almeida 2015). Ao final da gestão do primeiro Governo Vargas, em 1946, havia um trabalho avançado na Bahia, com uma equipe técnica que manejava equipamentos adquiridos nos Estados Unidos, como sondas e instrumentos de perfuração (Cotta 1975).

1.4 A REDEMOCRATIZAÇÃO

Após a restauração democrática, a Constituição de 1946 permitiu novamente a participação de estrangeiros, porém estes deveriam estar empresarialmente organizados no Brasil para poderem receber concessões (Cotta 1975). Assumindo a presidência em 1946, o general Eurico Gaspar Dutra abriu a economia brasileira para empresas multinacionais e aumentou significativamente as importações. A justificativa era que a inflação seria heranças políticas intervencionistas, portanto a abertura da economia ao capitalestrangeiro ajudaria a contornar esta situação (Peyerl 2017).

A Constituição de 1946 tornava a exploração mineral no Brasil mais aberta e flexível ao capital estrangeiro, em oposição a Constituição de 1937 que obrigava a

comprovação da nacionalidade brasileira dos acionistas de empresas mineradoras (Cotta 1975). Essa mudança foi possível, pois houve a propagação da ideia que o governo anterior (Vargas) havia sido uma ditadura totalitária, sendo necessário uma maneira constitucional de renegar os efeitos das realizações de Vargas (Cotta 1975).

Estas medidas adotadas pela nova constituição encontraram oposição na figura do ex-presidente Artur Bernardes, que tentou combater o art. 153 da Carta de 1937 o qual dizia que “as concessões serão conferidas exclusivamente a brasileiros ou empresas organizadas no País” (Cotta 1975). As ideias de Bernardes foram difundidas já em 1947 através de um manifesto a favor do domínio estatal sobre o petróleo lançado pelo Centro Acadêmico Onze de Agosto, da Faculdade de Direito de São Paulo (Cotta 1975).

As discussões sobre o domínio estatal se alastraram dos círculos universitários até a população em geral, o que levou ao general Juarez Távora (exercendo a função de subchefe do Estado-Maior do exército) a elaborar uma proposta de tríplice participação entre o capital brasileiro, o capital estrangeiro e o Estado (Cotta 1975). Segundo Peyerl (2017), Távora ficou conhecido como "entreguista", sendo a favor de entregar para empresas estrangeiras a exploração e os recursos naturais do Brasil, o que naturalmente envolvia a exploração petrolífera.

O general Horta Barbosa, que havia sido presidente do CNP durante parte da Era Vargas, alegava não ser possível conciliar o desenvolvimento da exploração de petróleo em um país subdesenvolvido com a presença de grandes grupos internacionais que possuíam o monopólio no setor petrolífero (FGV 2001). Horta Barbosa dizia também que a abertura ao capital estrangeiro não seria facilmente revertida quanto fosse conveniente “sem ter que enfrentar os obstáculos que protegem as imunidades internacionais das companhias concessionárias” (Cotta 1975).

A solução apresentada por Horta Barbosa era a construção de uma refinaria nacional, considerando o acúmulo de capital pela refinação como um meio de se conseguir recursos sem pôr em risco a soberania nacional e sem excluir concessões a estrangeiros. O Presidente Dutra, contudo, mudou várias vezes de posicionamento em relação as propostas de Horta, sobre a política para o setor de petróleo (Cotta 1975). No entanto, a primeira refinaria do Brasil foi criada pelo próprio Presidente Dutra em 1946, denominada Refinaria Nacional de Petróleo S/A (RNP) ou Refinaria de Mataripe, criada pelo Decreto nº 9.881 de 10/09/1946, tendo sido o CNP o responsável pela sua constituição (Barreto 2001, p. 24-25).

Por ter sido criada dias antes da promulgação da Constituição 1946, a citada refinaria não precisou ser submetida e aprovada pelo poder legislativo. O capital da

empresa se constituiu de Cr\$ 50 milhões, sendo metade subscrito pelo CNP e a outra metade “por pessoas naturais brasileiras” (Cotta 2015). Segundo Carlos Eduardo Paes Barreto (2001) a refinaria nunca foi de fato concluída e sua instalação ocorreu em Mataripe (Figura 2) por uma comissão sediada no Rio de Janeiro. A construção da refinaria teve início em 1947 e entrou em operação no ano de 1950.

Contudo, ainda existia a questão da carência de mão de obra, pois havia uma grande falta de técnicos especializados, argumento usado pelos que defendiam a abertura para o capital internacional (Cotta 1975). Essas argumentações levaram o Presidente Dutra a revisar, por meio de uma comissão, as leis de exploração de petróleo, apresentando um anteprojeto chamado Estatuto do Petróleo. Concomitante a isso, o CNP havia tomado a decisão de abrir a indústria de refino de petróleo ao capital privado (Cohn 1968, p. 106).

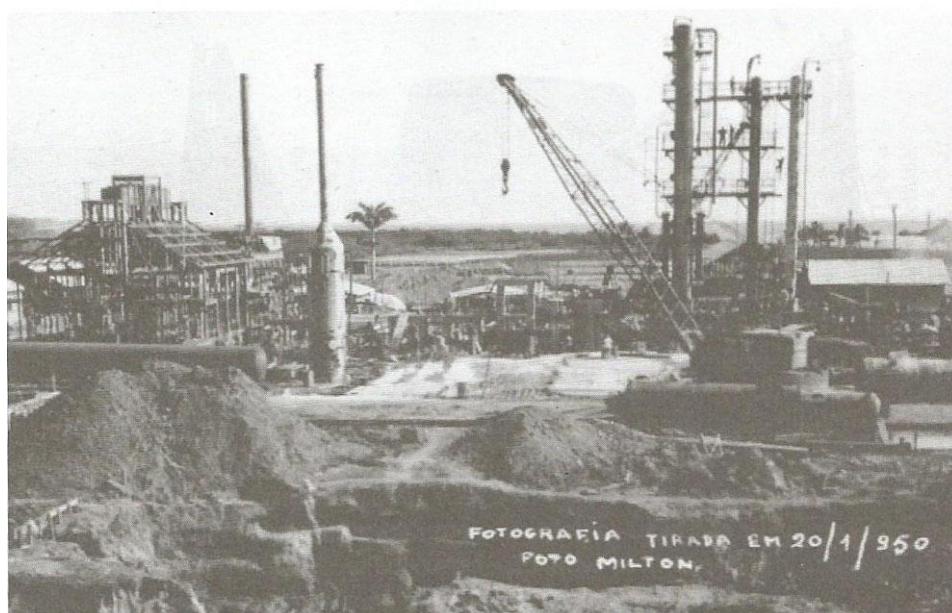


Figura 2 – Refinaria de Mataripe
(Fonte: Barreto (2001)).

Em reação ao anteprojeto, nasceu a *Campanha do Petróleo*, encabeçada por grupos nacionalistas que envolviam vários segmentos da sociedade, como militares, estudantes, intelectuais e a imprensa. A campanha teve como lema a memorável frase "O Petróleo é Nosso", evidenciando o anseio pelo controle nacional do petróleo através do domínio estatal (Peyerl 2017). Conforme Moura & Carneiro (1976) a campanha “O Petróleo é Nosso” se baseava na nacionalização da indústria petrolífera do Brasil, sem levantar discussões sobre a existência do petróleo no país. Como haviam poucos poços

sendo explorados no território nacional e com pouco valor comercial, a discussão sobre a existência do petróleo foi suprimida pela vontade de nacionalizar a indústria petrolífera.

Porém, a Campanha do Petróleo enfrentou vários obstáculos, como a falta de recursos e a repressão policial que alegava que o movimento era comandado por comunistas, cujo partido havia sido proibido em 1947 (Cohn 1968). O anteprojeto do Estatuto do Petróleo acabou sendo arquivado após ter uma tramitação difícil na Câmara e o Presidente Dutra desistiu dele ainda em 1948 (FGV 2017).

2 A PETROBRÁS NO MERCADO PETROLÍFERO BRASILEIRO

2.1 A CRIAÇÃO DA PETROBRÁS

Até o final da década de 40 do século XX a produção brasileira de petróleo permaneceu inferior à média de produção internacional. O principal meio de obtenção de petróleo pelo Brasil era a importação para refino por empresas estrangeiras, o que demonstrava a vulnerabilidade da atividade industrial. No início da década de 50 foi ganhando cada vez mais força a ideologia estatal sobre a exploração mineral brasileira, principalmente em relação ao petróleo, surgindo assim a campanha "O Petróleo é Nosso", com ampla aceitação e apoio popular. A criação propriamente dita do lema é creditada à Comissão Estudantil de Defesa do Petróleo que por sua vez foi criada pela União Nacional dos Estudantes (UNE), que participou ativamente das discussões sobre a questão petrolífera no Brasil (Gomes 2007).

Em 03 de outubro de 1950, Getúlio Vargas foi novamente eleito com recebido 3.849.040 votos (48,7% do total), vencendo em 18 das 24 unidades federativas existentes naquele momento (FGV 2009). Em 1951, o Presidente Vargas enviou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 1.516, que dispunha sobre criação de uma *sociedade por ações*, com o objetivo de promover a pesquisa, lavra e refinação, comércio e transporte de petróleo e seus derivados (Camara 2013).

Como a tramitação do Estatuto do Petróleo estava paralisada e o projeto arquivado, o que exigia outra alternativa para a orientação política a ser seguida no setor petrolífero. A necessidade de encontrar uma solução para a política do petróleo ganhava urgência pelo crescente consumo de derivados do petróleo durante a década de 1940. No período entre 1940 e 1950, o consumo de derivados do petróleo triplicou, tendo seu maior impulso na segunda metade da década em um ritmo de 20% ao ano e as importações triplicaram, conforme apresentado na Figura 3, o que pôs as disponibilidades cambiais do país sob pressão (Cohn 1968).

BRASIL – CONSUMO E IMPORTAÇÃO DE DERIVADOS DE
PETRÓLEO – 1940/50
(Excluído o asfalto)

	<i>Consumo (barris/dia)</i>	<i>N.º índice (1940-100)</i>	<i>Variação anual</i>	<i>Importação (t/ano)</i>	<i>Valor a bordo no Brasil-US\$</i>
1940	32 280	100	—	1 274 197	28 000 000
1941	33 842	104,8	+4,8	(guerra)	(guerra)
1942	27 927	86,5 *	-17,5	”	”
1943	26 018	80,6 *	-6,8	”	”
1944	27 225	84,0 *	+4,2	”	”
1945	34 021	105,4 *	+25,5	960 763	28 000 000
1946	49 008	151,8	+44,0	1 647 043	43 000 000
1947	60 993	189,0	+24,5	1 489 196	78 000 000
1948	69 175	214,5	+13,4	3 160 914	113 000 000
1949	81 435	252,3	+17,7	3 546 249	115 000 000
1950	96 560	299,1	+18,9	4 000 000	122 000 000

(O sinal * indica consumo racionado)

Figura 3 – Consumo e importação de derivados de petróleo (1940-50)
Fonte: Meirelles (1951) *apud* Cohn (1968).

O Presidente Vargas pretendia também, por meio do Projeto de Lei n. 1.516, aliviar a tensão da balança de pagamento, substituindo o petróleo importado por fontes internas de suprimento de petróleo (Skidmore 2010). Este projeto acirrou as disputas entre estatistas e liberais, dividindo a opinião de militares, intelectuais, políticos e empresários. Apoiadores da campanha "O Petróleo É Nosso" viam no projeto a ausência do controle estatal sobre o petróleo (FGV 2009). De fato, o projeto não estabelecia o monopólio estatal, apenas determinava a criação de uma sociedade de economia mista, com 51% das ações para o Estado e 49% para entidades privadas, prevendo também a criação de uma empresa *holding* com distribuição acionária que permitisse a empresa participar de várias atividades e receber recursos privados (Dias & Quaglino 1993).

O projeto permitia também que até um décimo da empresa holding ficasse nas mãos de estrangeiros, obedecendo ao artigo 153 da Constituição de 1946, que limita a exploração dos bens do subsolo apenas a brasileiros natos, mas permitia a participação de grupos estrangeiros com empresas organizadas no país (FGV 2009). O problema enfrentado por Vargas "era manter o delicado equilíbrio entre ortodoxia e nacionalismo na política econômica", de modo que "medidas moderadas tinham que ser contrabalanceadas por medidas nacionalistas" (Skidmore 2010). Os setores alinhados ideologicamente à esquerda foram os primeiros a reagir, por exemplo, o CEDPEN (Centro de Estudos e Defesa do Petróleo e da Economia Nacional) condenou a ambiguidade do projeto apresentado, mas criticando principalmente a composição acionária, afirmando que esta associaria a companhia brasileira com as companhias multinacionais (Dias & Quaglino 1993).

O Presidente Vargas, porém, prevendo a reação dos setores mais nacionalistas, incluiu na mensagem que acompanhava o projeto de lei, esclarecimentos em relação a participação do setor privado, como por exemplo, limitações que anulariam o perigo de ação de grupos monopolistas através da participação do capital privado (FGV 2009). No momento anterior a criação da Petrobrás, portanto, é possível inferir que haviam dois posicionamento antagônicos:

1 — O anseio popular e do novo governo Vargas em nacionalizar o setor petrolífero brasileiro por meio do controle estatal.

2 — A necessidade de captar recursos privados para melhorar o desenvolvimento da pesquisa e exploração do petróleo no Brasil.

Este cenário ajuda a entender a configuração acionária da Petrobrás já em sua fundação e que se mantém até os dias de hoje. A necessidade de integração entre os dois posicionamentos favoreceu a constituição de uma empresa de economia mista, aberta ao capital privado, porém com o Estado sendo seu maior acionista. Assim, em 3 de outubro de 1953, através da Lei de

n. 2.004, a Companhia Petróleo Brasileira S.A. (Petrobrás) foi criada e se tornou a executora do monopólio, enquanto coube ao Conselho Nacional de Petróleo a responsabilidade pela orientação e fiscalização do setor petrolífero (D’Almeida 2015).¹

A política de investimento estatal do segundo Governo Vargas (1951- 1954) em vários setores da economia, mais a criação de companhias de monopólio estatal (ainda que algumas com economia mista) demonstram o encaminhamento nacionalista da indústria brasileira naquele momento e que já era desejado por muitos segmentos da sociedade há bastante tempo. Ao mesmotempo, a oposição à nacionalização e ao controle estatal pôde ser enfrentada a com abertura ao capital privado em menor escala, mas ainda necessário para o desenvolvimento industrial. O monopólio estatal, no entanto, encontrou exceções em algumas situações. As refinarias privadas já existentes continuaram em exercício e a distribuição de derivados era livre. Também não houve monopólio de importação e exportação, o que foi institucionalizado em 1963, durante no governo de João Goulart (D’Almeida 2015).

¹ Contudo a Petrobrás não foi a primeira empresa com base em investimento estatal, havendo sido outras companhias criadas anteriormente, como a Companhia Siderúrgica Nacional em 1941, a Companhia Vale do Rio Doce em 1942 (Peyerl 2017).

2.2 AS PRIMEIRAS EXPLORAÇÕES

Logo após sua criação a Petrobrás recebeu o acervo do CNP e investiu na ampliação do mesmo, destinando parte à exploração e à preparação de pessoal especializado. A tentativa de substituir a mão de obra estrangeira por profissionais brasileiros demorou a ocorrer, já que a expansão da indústria do petróleo demandava um conhecimento que só seria obtido com a ajuda de profissionais estrangeiros (Peyerl 2017).

A Petrobrás teve suas atividades iniciadas em 10 de maio de 1954, extraíndo petróleo dos campos da região do Recôncavo Baiano descobertos pelo CNP, atingindo, no entanto, uma modesta produção de 2.700 bbl/d, enquanto o consumo diário de petróleo pelo Brasil já era de 137 mil bbl/d. A chefia da exploração ficou a cargo de Walter Link, geólogo norte-americano que havia ganhado destaque na exploração de petróleo na Esso Americana. O geólogo Link padronizou os trabalhos da exploração, implementou um sistema de arquivamento de dados e tornou obrigatória a elaboração de relatórios periódicos, assim como o uso de manuais pelos geólogos. Esta estrutura de trabalho adotada por Link tinha como objetivo tornar as atividades da Petrobrás semelhante às estruturas das grandes companhias petrolíferas norte-americanas (Gomes 2007).

A contratação de Link foi recebida com ambiguidade por alguns setores da sociedade. Alguns jornais apoiaram a presença de um geólogo renomado, enquanto que alguns nacionalistas temiam que um antigo funcionário de companhias norte-americanas fosse priorizar os interesses internacionais (Peyerl 2017). Segundo Dias & Quaglino (1993), o *know-how* norte-americano para a exploração era a justificativa apresentada para a contratação de Mr. Link, já que os conhecimentos do mesmo poderiam ser adquiridos pela equipe técnica em formação da Petrobrás. Embora os resultados em curto prazo também só pudessem ser alcançados com a ajuda de profissionais estrangeiros, no entanto, os profissionais brasileiros com o tempo ocupariam as posições-chave na empresa conforme fossem sendo formados e qualificados. Entretanto, estas justificativas não bastaram para que parte da imprensa que divulgou haver domínio estrangeiro sobre o petróleo brasileiro (Dias & Quaglino 1993).

Em 1955, a Petrobrás criou o Centro de Aperfeiçoamento e Pesquisa de Petróleo (CENAP) que era seu próprio órgão de aperfeiçoamento e profissionalização e mais o DEPEX (Departamento de Exploração). Conforme relata Peyerl (2017), a contratação de Mr. Link estava relacionada com a organização do DEPEX na busca das possibilidades petrolíferas em território brasileiro. Naquele momento, a prioridade era a exploração para justificar os investimentos (Peyerl 2017). Por não haver cursos de formação de geólogos no Brasil, engenheiros de minas e engenheiros civis com especialização na área eram contratados para as atividades oficiais. Alguns técnicos já haviam sido enviados ao exterior pelo CNP em busca de mais qualificação, enquanto que o CENAP realizava convênios com algumas universidades brasileiras para formar geólogos de petróleo (Dias & Quaglino 1993). No entanto, Barreto (2001) aponta que naquele momento a estratégia empresarial era oposto aos princípios fundamentais. A prioridade deveria ser investir em áreas onde houvessem maiores possibilidades de encontrar petróleo, porém a Petrobrás preferiu realizar investimentos rentáveis para acumular recursos que lhe permitissem realizar pesquisas de petróleo (Barreto 2001).

As primeiras áreas de exploração depois do Recôncavo Baiano foram as bacias de Sergipe, Alagoas e Tucano. Também foram realizados levantamentos aerofotogramétricos e perfuração de poços nas bacias paleozoicas do Maranhão e Piauí. Porém, após a descoberta de Nova Olinda em 1955, Mr. Link concentrou mais esforços na Bacia do Amazonas (Gomes 2017). Apesar do petróleo de Nova Olinda ser avaliado como subcomercial, em 1956 houve um intenso esforço para mapear os afloramentos paleozoicos nas margens norte e sul da bacia. Os esforços de W. Link, porém, enfrentavam as mesmas dificuldades que o CNP enfrentou na exploração da Amazônia, pois não se dispunha de uma geofísica satisfatória em uma exploração de uma região vasta (Dias & Quaglino 1993).

Os investimentos na Bacia do Amazonas chegavam a somar 60% do orçamento da exploração. Houve, no entanto, um relatório publicado em 1960 com dados compilados sobre a bacia desde 1955 por Mr. Link em que ele dizia não acreditar que a bacia amazônica pudesse se tornar uma grande região produtora de petróleo, contudo o mapa apresentado por Távora em 1955 (Figura 4), a mesma bacia era apresentada como

tendo as maiores possibilidades de se encontrar petróleo (Peyerl 2017). Ao final da década de 1950, as outras bacias mostravam resultados decepcionantes, com descobertas apenas no Recôncavo, Taquipe, Cassarongongo e Buracica no Estado da Bahia (Gomes 2007). Segundo Dias & Quaglino (1993), as descobertas de Taquipe, Cassarongongo e Buracica "apenas estendiam os horizontes Já delineados pelo CNP", sem grandes acréscimos ao panorama exploratório das bacias sedimentares do Brasil.

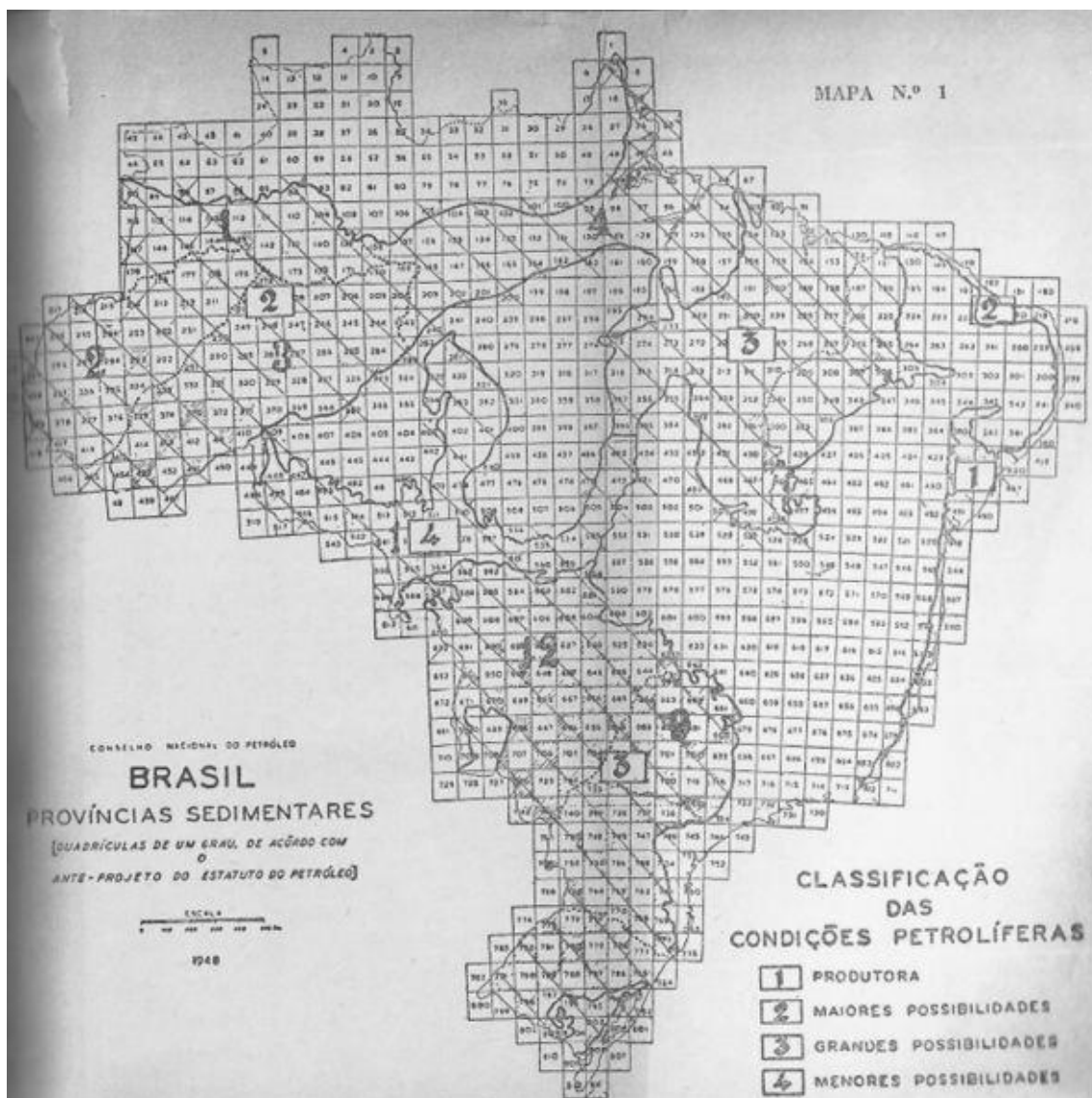


Figura 4 — Bacias sedimentares brasileiras (1948).
Fonte: Távora (1955) *apud* Peyerl (2017).

A produção brasileira de petróleo em relação ao total consumido cresceu rapidamente até 1959, mas estacionou em valores um pouco acima de 40% e declinou a partir de 1962 (Dias & Quaglino 1993). Ao final da década de 1960, a produção da Petrobrás alcançou a marca de 80 mil bbl/d, provenientes apenas do Recôncavo Baiano com contribuição dos poços descobertos pelo CNP. Os resultados aquém do esperado e a falta de descobertas significantes desanimou Mr. Link em relação ao potencial petrolífero brasileiro (Gomes 2007).

Em um trabalho apresentando à diretoria do DEPEX por geólogos brasileiros e norte-americanos em 1960 havia um tom de pessimismo em relação à maioria das bacias sedimentares. Aparentemente, os dados compilados à época confirmavam as avaliações negativas anteriores e as bacias paleozoicas foram consideradas pouco promissoras (Dias & Quaglino 1993). No segundo semestre de 1960, Walter Link enviou três cartas à direção da Petrobrás, aconselhando que a companhia deveria buscar concessões em algum país onde as possibilidades de encontrar petróleo fossem boas, caso quisesse continuar com as atividades petrolíferas. As cartas enviadas ficaram conhecidas como "Relatório Link", cujas conclusões foram questionadas pelo geólogo Pedro de Moura e pelo geofísico Décio Oddone, em um parecer solicitado por Juracy Magalhães, primeiro presidente da Petrobrás. Moura e Oddone sugeriram um novo programa de trabalho nas bacias em que a Petrobrás estava pesquisando. Ao novo programa somou-se a formação dos primeiros geólogos em 1961 pelas escolas de Geologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, da Universidade de São Paulo (UFRGS) e da Escola de Minas de Ouro Preto. Devido a estes fatores, Pedro de Moura, ao assumir a Superintendência do Departamento de Exploração, acreditava que a equipe de Petrobrás já estava apta a realizar explorações com a mesma competência que as equipes estrangeiras (Gomes 2007). Em 1976, Moura e Felisberto Carneiro publicamos resultados da reavaliação do Relatório Link feita por Moura e Oddone comparando as possibilidades petrolíferas tanto de Mr. Link quanto de seus contestadores. Estes resultados podem ser observados no Quadro 1, retirado de Moura & Carneiro (1976).

O argumento principal da contestação de Moura e Oddone era que ainda havia muito trabalho a ser feito nas bacias já produtoras ou com grandes possibilidades de petróleo para determinar seu verdadeiro potencial, já que até então não havia detalhamento suficiente para uma conclusão definitiva (Dias & Quaglino 1993). Embora a reavaliação tivesse apresentado dados parecidos, a Petrobrás recusou a realização de pesquisas na plataforma continental e continuou a exploração do território, apesar dos

dados apresentados, reconhecendo a veracidade das conclusões de Link apenas alguns anos depois (Peyerl 2017).

Avaliação das possibilidades petrolíferas

BACIAS SEDIMENTARES DO BRASIL		
Avaliação das possibilidades petrolíferas		
Bacias	Link 1960	Moura- Oddone 1961
Baixo Amazonas	D	D
Médio Amazonas	C	C+
Alto Amazonas	D	D
Acre	D+	C-
S. Luís/Maranhão	D+	D
Barreirinhas	D	B
Maranhão (Sudoeste Pi/Ma)	D-	C
Sergipe Terrestre	C-	B
Alagoas Terrestre	C-	B
Espírito Santo/Sul Bahia	D	D
Sul Brasil	D	C-
Recôncavo	A	A

A - áreas Petrolíferas
 B - áreas com maiores possibilidades de existência de petróleo
 C - áreas de rochas com interesse para petróleo
 D - áreas de rochas sedimentárias, na maior parte terrígenas, com interesse secundário ou ignorado para petróleo

Quadro 1 — Bacias Sedimentares do Brasil
 Fonte: Moura & Carneiro (1976).

2.3 PRODUÇÃO E ABASTECIMENTO

A produção de barris diários nos primórdios da Petrobrás foi bastante modesta e mesmo crescendo no decorrer dos anos, não alcançou produção em escala suficiente para atender a demanda de um país com as dimensões do Brasil. Essa produção abaixo da demanda foi um dos fatores responsáveis pela divisão de opiniões em relação a produção de gás e petróleo pela empresa.

Por exemplo, Barreto (2001) analisa que os esforços iniciais da Petrobrás em realizar rendimentos rentáveis e sem riscos atrasou o abastecimento brasileiro de óleo bruto. De 1954 a 1974, a Petrobrás aplicou entre 15 a 25% de seu orçamento em pesquisa, exploração e produção de óleo, em uma época em que o preço do barril do petróleo era de US\$ 4,00 e subiu até US\$ 18,00 ao final do período referido. De 1974 a 1979, os investimentos aumentaram para 35% ao ano, chegando a 75% somente em 1979, quando o preço do barril já era de US\$ 33,00.

Ainda na década de 1950, o destaque foi o setor de refino. De 1954 a 1955, houve um aumento de aproximadamente 900% na capacidade de refino, mantendo-se até 1959 a média anual de 29%. Com a perspectiva de crescimento ainda maior foi criada em 1956 uma refinaria no Rio de Janeiro denominada Duque de Caxias que entrou em operação em 1961 (Souza 2010).

Em 1956, o governo de Juscelino Kubitschek lança o Plano de Metas (PM), um programa de industrialização e modernização, contemplando investimento em cinco áreas principais, que eram energia, transporte, alimentação, indústrias de base e educação. Em relação em petróleo, o PM tinha uma meta de produção de 96 bbl/d até o 1961, atingindo neste ano o resultado de 75 mil bbl/d, ou seja, 76% da previsão inicial. Já sobre o refino, a estimativa era de 200 bbl/d até o mesmo ano, alcançando somente 52 bbl/d, o que correspondem a 26% do pretendido (Abreu 1995). Estas estimativas e os resultados podem ser observadas no Quadro 2, mostrado a seguir.).

No período de 1954 e 1974, a produção da Petrobrás foi de 5 mil para 150 mil bbl/d, o que garantiu o abastecimento doméstico de óleo bruto que passou de 5% para 16% do consumo nacional (Barreto 2001). Gomes (2007), por outro lado, considera os resultados atingidos como satisfatórios para a época, afirmando que no final do ano de 1968 a produção nacional de petróleo atingiu a marca de 160 mil bbl/d com reservas de um bilhão de barris bbl/d, embora o autor tenha reconhecido que o consumo no referido ano tenha sido quase o triplo da produção e chegou a 425 mil bbl/d.

**Brasil: Plano de Metas, Previsão e Resultados,
1957-1961**

	Previsão	Realizado	%
Energia Elétrica (1.000 Kw)	2.000	1.650	82
Carvão (1.000 ton.)	1.000	230	23
Petróleo-Produção (1.000 barris/dia)	96	75	76
Petróleo-Refino (1.000 barris/dia)	200	52	26
Ferrovias (1.000 Km)	3	1	32
Rodovias-Construção (1.00 Km)	13	17	138
Rodovias-Pavimentação (1.000 Km)	5	-	-
Aço (1.000 ton.)	1.100	650	60
Cimento (1.000 ton.)	1.400	870	62
Carros e Caminhões (1.000 unid.)	170	133	78
Nacionalização (carros) (%)	90	75	-
Nacionalização (caminhões) (%)	95	74	-

Fonte: Banco do Brasil, *Relatório e Anuário Estatístico*, vários anos.

Quadro 2 — Plano de Metas, Previsão e Resultados (1957-61)

Em 1972, houve um declínio nas reservas de petróleo em comparação com a produção da empresa. Enquanto a produção era de 160 mil bbl/d, as reservas caíram para menos de um bilhão de barris, fator esse que se deve ao aumento do consumo que já alcançava o total de 600 mil bbl/d. Nesse contexto, como não conseguiu atender à demanda e com o alto custo das importações, a Petrobrás criou uma subsidiária internacional, a PETROBRÁS Internacional S.A. (BRASPETRO) para promover a exploração de áreas petrolíferas no exterior. (Ordeñez, 2015).

Todavia, o Primeiro Choque (1973) ocorrido à época em que o Brasil vivia o fenômeno do Milagre Econômico, trouxe graves consequências, pois a produção nacional ainda era muito incipiente e o país dependia da importação (Gomes 2007). Outro efeito da crise do petróleo de 1973 foi a intensificação da busca por novas reservas em território nacional para diminuir a dependência da externa de petróleo, levando a descoberta de uma reserva na Bacia de Campos no litoral do Rio de Janeiro, que viria a se tornar a maior fonte petrolífera brasileira (Paiva 2006).

Em 1979, as reservas brasileiras já eram de 1,6 bilhão BOE (barris de óleo equivalente) em comparação ao carvão, mas a produção diária ainda estava em cerca de

166 mil bbl/d e o consumo nacional já estava na faixa de 1,16 milhãobbbl/d, o que elevou a defasagem entre produção e consumo, pois nesse mesmo ano houve o Segundo Choque do Petróleo, que provocou a elevação do preço do barril, porém não tanto quanto em 1973 (Gomes 2007).

Entre 1980 e 1985, a produção aumentou de 160 mil bbl/d para 539 mil bbl/d e garantiu o abastecimento doméstico que passou de 16% para 50% do consumo nacional. A partir de 1985 a Petrobrás não manteve o mesmo ritmo de investimento pesquisa e exploração, com uma produção que oscila entre 50% e 65% do consumo nacional, que atualmente já é de cerca de 1.300.000 bbl/d (Barreto 2001).

Ainda assim estes valores em 1985 mostrava que a produção nacional estava atingindo valores cada vez maiores, uma vez que o Brasil já produzia metade do petróleo que consumia, percentual muito acima dos 14% de 1979. Houve muitos fatores que colaboraram para a obtenção destes resultados, entre eles a instalação de uma plataforma fixa no Campo de Namorado em 1983. Outro fator foi que apesar das dificuldades a produção na Bacia de Campos cresceu de maneira considerável. Em um intervalo de seis anos o Brasil passou de uma produção de 14% do interno (1979) para 50% em 1985 (Dias & Quaglino 1993).

A produção de cerca de 500 bbl/d a partir de 1980 foi uma meta estipulada pelo Governo Federal, o que exigia novas descobertas além da Bacia de Campos. Com base nisso, os geólogos da PETROBRÁS desenvolveram um modelo geológico a partir do acervo de dados acumulados e apontaram um grande potencial petrolífero em águas profundas no Campo de Marimbá (Bacia de Campos), o que contribuiu para a manutenção da meta de 500 mil bbl/d e elevação das reservas, para a marca de 4,3 bilhões bbl/d (Gomes 2007).

Em 1986, a produção de petróleo iniciou na Amazônia a partir da descoberta do Campo do Rio Urucu (Bacia do Solimões) de óleo leve com produção de 50 mil bbl/d, tendo produzido até 2007 cerca de 75 milhões bbl./d. No final da década de 1980, a produção nacional de petróleo chegou aos 600 mil bbl/d (Gomes 2007). Em 1988, ocorreu o início das operações no que foi chamado de Polo Nordeste na Bacia de Campos, envolvendo um conjunto de sete plataformas fixas para extração e processamento de óleo nos campos de Vermelho, Pargo e Carapeba com investimentos de US\$ 1,41 bilhão, produzindo aproximadamente 100 mil bbl/d por dia no início da década de 1990 (Dias & Quaglino 1993).

A produção e abastecimento do petróleo brasileiro entre 1954 e 1989, pode ser observada de maneira sucinta no Quadro 3, a seguir.

Período	Produção (Barris por dia)	Abastecimento em relação ao consumo
1954 – 1979	5 mil – 150 mil	5% – 16%
1980 – 1985	160 mil – 593 mil	16% - 50%
1985 – 1989	593 mil – 600 mil	50% - 65%

Quadro 3 – Produção e Abastecimento de Petróleo entre 1954 e 1989

Fonte: Autor.

Em relação aos lucros, ao final de 1988, a Petrobrás alcançou o resultado de US\$ 471 milhões, porém, nos anos seguintes a empresa enfrentaria uma perda do controle dos preços. Em 1989 foi criada uma comissão parlamentar de inquérito (CPI) para investigar a empresa por conta da perda de 1,9 bilhão de dólares, causada pela venda de derivados do petróleo a preços abaixo do valor internacional. Também houve perdas de US\$ 234 milhões com o Proálcool, obrigando a Petrobrás a vender nafta para o mercado interno a 92 dólares por tonelada, enquanto comprava o mesmo produto no mercado internacional a 160 dólares a tonelada. Em decorrência deste cenário, o lucro líquido da empresa em janeiro de 1990 foi anunciado em US\$ 160 milhões, 66% inferior ao registrado no ano anterior e pela primeira vez nos seus então 36 anos de existência, não houve distribuição de dividendos aos portadores de ações ordinárias (FGV 2009).

Como a autossuficiência não foi alcançada, o Brasil necessitou importar petróleo para complementar o abastecimento nacional e durante toda a existência da Petrobrás durante o século XIX, os números de importação foram inicialmente maiores que os de produção, porém a produção superou a importação a partir de meados da década de 1980. Entre 1985 e 1994 a produção foi de 2.238,8 milhões de barris, resultando em uma arrecadação de US\$ 32.897,1 milhões; no mesmo período as importações foram de 2.007,3 milhões de barris, gastando cerca de US\$ 29.496,0 milhões. Contudo, compararmos a produção nacional e a importação no período de 1955 a 1997, o percentual da produção nacional em relação às importações fica abaixo da metade no abastecimento (Barreto 2001).

A relação entre produção e importação de petróleo no Brasil nos primeiros 44

anos da Petróleo Brasileiro S.A, pode ser sintetizada conforme visto no Quadro 4.

Anos	IMPORTAÇÃO		PRODUÇÃO NACIONAL		TOTAL GERAL		% de Participação da Produção Nacional no Total Geral
	Milhões de Barris	Milhões de US\$	Milhões de Barris	Milhões de US\$	Milhões de Barris	Milhões de US\$	
1955 - 1964	550,9	1.294,4	210,2	493,9	761,1	1.788,3	27,6%
1965 - 1974	1.909,3	6.220,7	565,0	1.840,8	2.474,3	8.061,5	22,8%
1975 - 1984	2.928,6	65.260,1	865,1	9.522,7	3.703,7	74.782,8	22,8%
1985 - 1994	2.007,3	29.496,9	2.238,8	32.897,1	4.246,1	62.394,0	52,7%
1995 - 1997	521,8	9.252,1	849,6	15.064,4	1.371,4	24.316,5	62,0%
	7.917,9	111.524,2	4.728,7	59.818,9	12.646,6	171.343,1	37,4%

Quadro 4 – Importação e Produção Nacional de Petróleo Bruto (1955-1997).
Fonte: Barreto (2001, p. 130).

2.4 AS VANTAGENS COMPETITIVAS DA PETROBRÁS

Com a criação da Lei nº 2004 de 1953, o presidente Getúlio Vargas criou o monopólio estatal sobre a exploração do petróleo, tornando a empresa Petróleo Brasileiro S.A a responsável por exercer esta atividade. A partir de então, várias foram as medidas tomadas para assegurar não apenas o monopólio do estado, como também as vantagens da referida empresa em relação às empresas privadas que eventualmente ingressassem no setor petrolífero no território nacional.

Após a crise do petróleo de 1973, o monopólio estatal passou a ser questionado, principalmente devido à grande dependência importadora do Brasil para o abastecimento de petróleo. Como consequência, a pressão dos setores sociais levou o governo brasileiro a autorizar, a partir de 1975, contratos com empresas privadas para trabalhos de pesquisa e exploração de petróleo, desde que fossem estabelecidos contratos de risco (Miranda & Hijaz 2012). Entende-se como contrato de risco, aquele em que o contratante se isenta de uma eventual falta de sucesso na negociação e execução do trabalho, cabendo ao contratado assumir todos os riscos (Jus Brasil [200-?]).

Em 1975, no governo de Geisel, foram estabelecidos contratos de serviços com empresas privadas que desejassem explorar petróleo no Brasil. Entretanto foram estipuladas algumas regras que beneficiariam a estatal brasileira: as áreas que seriam objetos dos contratos de riscos seriam escolhidas pela Petrobrás, a empresa contratada teria participação de 35% do óleo descoberto e a Petrobrás receberia 65%. Os custos da

perfuração de poços seria responsabilidade da empresa contratada, enquanto as atividades de produção de óleo ficariam a cargo da Petrobrás, que também determinaria o nível da produção de cada poço pela empresa contratada (Barreto 2001).

Este tipo de contrato foi abolido na Constituição de 1988, a qual restaurou o monopólio da Petrobrás nos setores de prospecção e de exploração do petróleo no País, além de tomar medidas protecionistas, visando preservar o domínio da Petróleo Brasileiro S.A. Uma destas medidas adotadas na Constituição de 88 para assegurar o monopólio estatal são os benefícios fiscais referentes ao imposto de renda, concedidos à Petrobrás. A lei de nº 7.693 de 20 de dezembro de 1988, determina a tributação pelo Imposto sobre a Renda e o valor do CIF (Custos Indiretos de Fabricação), "aplicado às quantidades de petróleo bruto e derivados existentes na Petróleo Brasileiro S.A" pode ser registrado em uma conta especial, com autorização do Ministro de Minas e Energia, para custear as despesas com a prospecção e extração de petróleo em território nacional.

Entretanto, o monopólio foi diretamente afetado pelo avanço das ideias neoliberais da década seguinte, culminando na quebra do monopólio da Petrobrás em 1997 (Miranda & Hijaz 2012). Apesar disso a Petrobrás permaneceu como detentora do monopólio real da capacidade de refino no país, uma vez que quase toda a infraestrutura logística associada ao refino era de propriedade também da companhia (EPBR 2019). Após décadas exercendo o domínio do setor petrolífero, a Petrobrás adquiriu a estrutura e "gigantismo" necessários para suprimir empresas concorrentes que surgissem com a abertura do mercado em 1995. Esse poder estrutural e econômico somado ao peso político por trás da companhia, dificulta a entrada de novos concorrentes no mercado, seja na extração e produção de petróleo ou na distribuição de produtos derivados deste, como a gasolina. O controle estatal da Petrobrás se torna, por exemplo o principal fator para a quase ausência de concorrentes na produção de gasolina no Brasil. Houve momentos em que o governo controlou o preço dos combustíveis através da empresa, independente do cenário internacional, desestimulando ou até mesmo inviabilizando a entrada de investidores privados (Elias 2018).

Por ter dominado o setor de refino por anos, a Petrobrás adquiriu um poder de mercado muito grande, dificultando a entrada de concorrentes que começaram a pouco tempo. Ainda em 1997, a companhia requereu da ANP a maior parte das áreas de exploração e produção de óleo e gás do que a sua capacidade de administrar e operar, totalizando 397 áreas (7,1% das bacias sedimentares do Brasil) por meio de parcerias que forneceram as condições financeiras necessárias à exploração de todas as áreas obtidas. Tais parcerias foram possíveis devido à confiança que os sócios tinham na

empresa que já atuava há décadas, inibindo a participação de empresas recém-criadas no processo de aquisição das áreas (Goldman 1999).

Com a Lei do Petróleo implantada em 1997, várias companhias privadas passaram a atuar em parceria a Petrobrás na extração e produção de petróleo, entre estas companhias estão a Shell, Chevron, Statoil e Repsol, no entanto, o monopólio persistiu no refino e das 17 refinarias existentes no Brasil atualmente, 13 pertenceram à Petrobrás e as 4 refinarias privadas (Manguinhos, Univen, Riograndense e Dax Oil) produzem juntas menos de 5% da gasolina nacional. Efetivamente a concorrência se sustenta praticamente só com as importações, por meio de comercializadoras que revendem os combustíveis para as distribuidoras e postos brasileiros, inclusive a Petrobrás, que complementa o fornecimento de combustível com gasolina trazida do exterior, correspondendo a cerca de 15 a 20% de toda a gasolina consumida no país (Elias 2018).

Ao longo dos anos, a Petrobrás se tornou detentora de aproximadamente 75% do gás produzido no Brasil e manteve seu monopólio na venda de combustível devido ao fato de suas empresas sócias lhe venderem suas parcelas na produção por não terem acesso à infraestrutura de escoamento. Os dados da ANP mostram que a Petrobrás compra o gás de seus parceiros por R\$ 15 por bilhão de BTU (Unidade térmica britânica) e revende às distribuidoras por R\$ 40 (Pamplona 2019).

3 TEORIAS ECONÔMICAS

3.1 LIBERALISMO

O *Liberalismo*, também conhecido como *Escola de Pensamento Clássica*, emergiu a partir das ideias do *Iluminismo* como uma reação às políticas econômicas do *Mercantilismo*, postulando que o mercado deve operar livre da interferência estatal ou religiosa. Embora possua diversas vertentes, o cerne principal do *Liberalismo Econômico* é a ideia de que o mercado é a forma mais eficiente para a sistematização e produção da troca, estabelecendo de maneira mais competente a formação de preços dos produtos e a organização das relações econômicas internacionais.

A oposição contra os governos absolutistas ganhou forma com John Locke, considerado o pai do *Liberalismo*. Em seu livro de 1680 intitulado *Segundo Tratado Sobre o Governo*, o filósofo concebeu o que seria o alicerce da *Ideologia Liberal*, sendo os principais tópicos as ideias de direitos naturais e direitos a propriedade. O argumento principal de Locke era que cada um de nós toma decisões baseadas na autopreservação e, portanto, todo indivíduo tem o direito de viver sua vida como julgar melhor. Neste caso, se um indivíduo julgar corretamente que o governo e o Estado violaram seus direitos, este tem o direito de resistir.

O principal pensador do *Liberalismo* foi Adam Smith (1723-1790) que sistematizou a relação entre especialização do trabalho e a produtividade, tendo como foco o alcance ao consumidor e da acumulação dos metais (prática mercantilista conhecida como *Bulionismo*). Em seu livro intitulado *A Riqueza das Nações* (1776), Smith defende que há na sociedade uma propensão natural à troca que atua como o principal elemento da divisão do trabalho, fenômeno que ele chamou de *Mão Invisível do Mercado*. Assim, a competição entre os produtores e consumidores no mercado gerada por essa tendência à troca, comporiam o melhor caminho para o bem-estar social. Segundo este pensamento, a *Mão Invisível* é uma força ordenadora que não deve ser interrompida pela intervenção do Estado, pois apenas as iniciativas individuais seriam capazes de impedir a formação de monopólios.

A crítica de Adam Smith sobre o monopólio estatal era fundamentada na noção de que reter metais preciosos dentro da nação por meio do protecionismo alfandegário não atendia ao consumidor e sem atender ao consumidor, os produtores não estariam dispostos a produzir em maior escala. Dessa forma, ficou evidente que a ação movida pelos interesses pessoais é a força propulsora das trocas voluntárias que movem a

economia, guiando a *Mão Invisível* através das leis de oferta e demanda. Há um excerto do livro de Smith que explicita esta forma de pensar:

“Não é da benevolência do açougueiro, do fabricante de cerveja ou do padeiro que esperamos nosso jantar, mas da consideração que eles têm pelo seu próprio interesse” (Smith 2009. *A Riqueza das Nações: Uma Investigação sobre a Natureza e as Causas da Riqueza das Nações*. p. 107)

Não se coloca título aqui somente autor ano, pagina

No entendimento da ideologia liberal de Smith, os produtores trabalham para aumentar sua produção e fornecimento de produtos porque receberão um pagamento em troca, o que ajudará no seu sustento, portanto a população estará melhor abastecida de recursos se estes produtores tiverem a liberdade para receberem o valor devido de sua produção, sem sofrer com as altas taxações impostas pelo Estado. Para Smith, tanto o protecionismo quanto a intervenção estatal nas leis do mercado percorrem um caminho contrário ao do bem-estar social.

Segundo a escola do liberalismo, e portanto seus defensores, monopólios estatais, como o que a Petrobrás exerce no Brasil, é prejudicial ao bem-estar social pelo fato de não haver concorrência e a população ficar submetida a apenas um único produtor. Com a abertura do mercado à produtores de iniciativa privada, a concorrência inevitavelmente melhoraria a qualidade dos bens e produtos, pois seria de interesse de cada produtor oferecerem melhor serviços à população, atraindo assim o consumo para a sua empresa e gerando capital. A consideração que os produtores possuem por seus próprios interesses, mencionada por Smith, seria portanto a principal força propulsora para o abastecimento dos derivados do petróleo no país, uma vez que, no entendimento dos liberais, os investidores privados não mediriam esforços para manter este abastecimento, pois dele dependeria o seu lucro, enquanto que um produtor monopolista, principalmente estatizado, não teria o mesmo empenho por não haver um concorrente para ameaçar o seu monopólio.

Os exemplos deste quadro podem ser observados no abastecimento nacional de gasolina e demais combustíveis, com a Petrobrás concentrado em suas refinarias a produção da maior parte do combustível distribuído em território brasileiro e em momento de alta do preço do petróleo no mercado internacional, a companhia repassa esse custo, conseqüentemente aumentando o preço dos combustíveis (Elias 2018). A privatização e abertura do mercado de refino de petróleo, logo seriam necessárias para dissolver esta dependência de apenas uma distribuidora por meio da concorrência entre distribuidores privados.

3.2 INTERVENCIONISMO ECONÔMICO

Ainda na Idade Moderna, o pensador suíço Jean-Jacques Rousseau foi o primeiro a criticar a ideia de *Liberalismo*, quando em 1755, duas décadas antes de Smith publicar seu livro, afirmou que a origem das desigualdades sociais encontrava-se na posse da propriedade privada (Rousseau 2008), um pensamento que ganhará força nos movimentos da esquerda política modernos, compondo o principal dualismo entre o liberalismo e o socialismo, uma vez que os liberais, inversamente às ideias de Rousseau, alegam que a propriedade privada é a maior manifestação da liberdade, cabendo ao Estado apenas o papel de seu guardião.

No entanto, será no século XIX que haverá um dos maiores expoentes da crítica ao Estado Capitalista e por consequência ao liberalismo econômico. Para Marx & Engels (1986) as grandes indústrias do mercado internacional conquistaram a soberania exclusiva no Estado representativo moderno, tornando o governo em uma espécie de comitê que tem por objetivo gerir os negócios da classe burguesa. Em suma, para estes autores o Estado Mínimo defendido pelos liberalistas não havia se concretizado, havendo apenas um Estado que defende os interesses privados das grandes corporações industriais (Marx & Engels 1986).

Já no século XX surgiu a Escola Keynesiana como contraponto à Teoria Neoclássica e sua principal fundamentação era a ideia de que o Estado é um agente essencial para a gestão da economia. Formulado por John Maynard Keynes, o *Keynesianismo* defende que não haverá um sistema de pleno emprego por causa dos mercados competitivos e sim pela força de um Estado atuante que regulamenta a economia sem interferir diretamente no livre mercado através do aumento do gasto público. Contudo, o maior pilar desta doutrina econômica está no comportamento que o Estado deve assumir em tempos de crise.

Em seu livro intitulado *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda* (1936), Keynes afirma que em uma recessão, quando o setor está retraindo sua demanda, cabe ao Estado compensar esta demanda através das políticas de investimento e déficit público, reduzindo a dívida pública posteriormente nos momentos de crescimento acelerado quando a arrecadação tende a aumentar (Keynes 1983). Segundo Keynes, os investimentos feitos pelo Estado, como obras públicas, também seriam capazes de suprir a falta de emprego gerada durante as crises econômicas, momento em que a livre iniciativa não é capaz de atender à demanda trabalhista.

No que tange o abastecimento de petróleo, entende-se pela escola marxista, que

esta função sendo exercida pela iniciativa privada, resultaria invariavelmente na transferência do monopólio estatal para o setor privado, possivelmente com a formação de trustes para controlar a oferta dos produtos derivados do petróleo, dificultando a inserção de novos investidores, indo portanto, contra os princípios do próprio liberalismo. Segundo Marx & Engels (1986), a concentração de riquezas nas mãos de investidores privados, afetam as condições de vida da classe trabalhadora e por consequência, a qualidade dos produtos oferecidos, além dos setor privado ter como interesse principal os grandes consumidores, pois são os que geram maior lucro.

Portanto, para a ideologia intervencionista, a concentração da exploração, produção e refino de petróleo pela iniciativa privada não soluciona os problemas do abastecimento porque sem um estado forte, as companhias privadas não zelarão pelo bem-estar de seus trabalhadores e não terão interesse no pequeno consumidor. Para os defensores da estatização do setor petrolífero, as privatizações deste, resultarão péssimas condições de trabalho, baixos salários, aumento da intensidade do trabalho, instabilidade no emprego, levando à queda da qualidade de vida da classe trabalhadora (Marxismo 2015).

Concomitante a isto, a Escola Keynesiana defende que o problema da crise do petróleo e alto nos preços dos combustíveis, deve ser combatido com políticas públicas, através de investimentos pesados feitos pelo Estado, injetando dinheiro no mercado para controlar a inflação e os preços, mesmo significando contrair dívidas, haja visto que estas poderão ser quitadas em momentos posteriores, quando a economia se estabilizar e a arrecadação de impostos for maior durante o crescimento econômico.

3.3 TEORIA DAS AGÊNCIAS REGULADORAS

Como forma de conciliar os interesses econômicos sob um viés liberalistas com o interesse público, as necessidades da população e o bem-estar social, surge uma nova forma de manter o estado atuante na economia, porém, não mais como interventor e sim como regulador, através de agências que fiscalizam determinado setor econômico e produtivo, em geral instituídas em formas de autarquias e criadas por leis. Segundo Farias *et al.* (2017), as Agências Reguladoras são mecanismos utilizados para relativizar as garantias liberais clássicas quando estas estão vinculadas às atividades de interesse público. Assim sendo, produção e refino de petróleo se encaixam em atividades

econômicas que necessitam de um regulador, para que os interesses liberais e privados sejam atendidos sem que os interesses sociais sejam negligenciados. Outros setores que se enquadram na teoria das agências são a telecomunicação, recursos hídricos e energia elétrica.

A origem das agências reguladoras remontam a criação pelo parlamento inglês de instituições administrativa no século XIX com o intuito de resolver conflitos regimentais, no entanto, as primeiras agências reguladoras com as atribuições semelhantes às que conhecemos hoje surgiram nos Estados Unidos no final do mesmo século, com a criação da *Interstate Commerce Commission* em 1887, que tinha como função regular os serviços interestaduais de transporte ferroviário. Este modelo serviu de influência para o surgimento de agências reguladoras em vários outros países, incluindo o Brasil (Farias *et al.* 2017).

Neste contexto, visando um modelo de Estado mínimo, o Estado deixa de ser interventor e agente econômico, tornando-se um agente fiscalizador. (Damasceno 2019). Entre as principais funções das agências reguladoras, estão a de levantar dados sobre o mercado de atuação, criar e fiscalizar normas para os setores regulados, defender os direitos do consumidor, gerir os contratos de concessão de serviços públicos delegados ao setor privado e minimizar os efeitos dos monopólios a fim de incentivar a concorrência (IDEC 2013).

No Brasil, a agência que detém a função de fiscalizar as atividades petrolíferas é a Agência Nacional do Petróleo (ANP), criada em 1997 com base na lei nº 9.478 de 6 de agosto do mesmo ano, que entre outras consequências, resultou também na extinção do monopólio estatal do petróleo. No Art. 1º da referida lei, é evidenciado já nos primeiros incisos a intenção de “preservar o interesse nacional”, mas também a de “promover a livre concorrência” (Planalto 1997). As principais atribuições da ANP são: estabelecer normas *infralegais* para o funcionamento das indústrias e do comércio de petróleo, gás natural e biocombustíveis; outorgar autorizações para as atividades dos setores regulados; promover licitações e assinar contratos em nome da União com os concessionários para atividades de exploração, desenvolvimento e produção e efetivar o cumprimento das normas nas atividades dos setores regulados (ANP 2016).

A despeito das funções das agências, muitas vezes o que se observa é um fenômeno denominado de Captura do Regular, caracterizado quando a Agência Reguladora, em vez de atuar em prol dos interesses públicos e sociais, age de acordo com os interesses de grupos, políticos ou comerciais, aparelhados que dominam e influenciam o setor regulado pela agência em questão. No Brasil, a maior problemática enfrentada neste

aspecto, é a falta de autonomia dos reguladores. Assim como os três poderes, executivo, legislativo e judiciário, são em teoria independentes, mas na prática um poder se influenciado ou até o controlado pelo outro, as agências também podem ser controladas por entidades externa, devido à influência, tanto política quanto econômica, que tais entidades possuem na atividade em questão (Damasceno 2019).

Na Captura do Regulador, a agência perde a sua autoridade e não mais se vê comprometida com os interesses coletivos, passando a atuar em favor das mais influentes empresas reguladas, conseqüentemente trabalhando de acordo com os interesses privados dos segmentos regulados (Justen Filho 2002, p. 369- 370). Deste modo as agências reguladoras se tornam um instrumento de legitimação de políticas que objetivam somente o lucro dos que dominam os setores regulados (Hernández 2012). Nesse sentido, há aqueles que defendem que a solução para o problema da captura do regular é simplesmente não haver reguladores. Mauad (2012) afirma que talvez a melhor alternativa seja não criar as agências reguladoras, pois ela cedo ou tarde passarão a servir aos interesses dos regulados, sendo isto pior do que não haver nenhuma regulação, pois com o domínio das agências, os interesses privados terão nas mãos o poder administrativo do Estado.

3.4 DISCUSSÕES SOBRE O MONOPÓLIO ESTATAL DO PETRÓLEO

Diante do aporte histórico apresentado no primeiro capítulo do presente trabalho é possível observar que já no Período Imperial havia um caráter intervencionista do Estado Brasileiro em relação à economia mineral, mesmo que não houvessem iniciativas puramente estatais e a exploração ficasse a cargo de empresas particulares. Foi através dessa relação entre a propriedade estatal e exploração de particulares por meio de decretos que se desenvolveram as primeiras regulamentações sobre a exploração mineral do território brasileiro. A exploração de combustíveis minerais como carvão e petróleo, embora fosse uma novidade atrativa, também punha em evidência as dificuldades de se empreender a exploração destes recursos.

Na Constituição Federal de 1891 houve grande valorização das ideias liberais, que modificaram significativamente a atividade mineradora no país, assim como as estratégias relacionadas a exploração mineral. Estas ideias tiveram forte influência do pensamento norte-americano (Dias & Quaglino 1993). Baseado no conceito de propriedade usado nos Estados Unidos foi estabelecido que a posse do solo dava ao proprietário também o direito à posse do subsolo, a fim de estimular a livre iniciativa. No entanto este conceito durou apenas 43 anos e o subsolo voltou a ser propriedade da

União (D’Almeida 2015).

Houve vários motivos para que este conceito não perdurasse por muito tempo no Brasil. A disputa entre herdeiros e as dificuldades de se estabelecerem limites foram somadas às desconfianças que os proprietários tinham dos pesquisadores de minérios, mesmo que estes o fizessem sob o pagamento de royalties. Estes fatores fizeram com que a atividade mineradora no país fosse recoberta de incertezas (Dias & Quaglino 1993).

Apesar de naquele momento a economia nacional ainda ser muito dependente da exportação do café, houve avanços econômicos por causa desta condição, uma vez que a atividade cafeeira trouxe o acúmulo de capital que permitiu aos grandes fazendeiros investirem na indústria, com as principais capitais do Brasil passando por uma profunda urbanização (Pinto 2019).

A industrialização alcançada naquele momento permitiu o desenvolvimento em outros setores econômicos, como a indústria têxtil e a produção de bebidas e alimentos. Embora não estivessem diretamente relacionadas, é certo que a atividade cafeeira proporcionou um cenário que seria favorável à atividade mineradora e petrolífera, já que a industrialização advinda da primeira permitiu a maior mobilização de bens e mercadorias através do sistema ferroviário que se construía no país. Entretanto a atividade petrolífera brasileira não alcançou maiores patamares justamente por causa da política “café com leite”, que visava a perpetuação do poder político e econômico dos cafeicultores paulistas e pecuaristas mineiros, relegando ao Brasil a condição de exportador de produtos primários, tornando assim a indústria nacional muito incipiente (D’Almeida 2015).

Já durante a Era Vargas, a maior polêmica em relação ao petróleo era o embate entre os órgãos de administração pública e grupos ou cidadãos privados. Segundo Cohn (1968) a ameaça dos grandes grupos internacionais era alegada pelos dois lados do embate, porém com maior intensidade pelos defensores da exploração privada. Monteiro Lobato em sua obra intitulada *O Escândalo do Petróleo e Ferro* (1936), dizia que a ação do Estado na política do petróleo convergia com os interesses dos grandes grupos internacionais, pois os trustes internacionais tinham interesse em manter o Brasil como mercado consumidor e os órgãos públicos atendiam a este interesse, fosse por conivência ou incompetência.

Para Lobato, o Código de Minas era o resultado da manobra dos trustes em manter o Brasil como mercado consumidor, ao mesmo tempo em que atendia aos interesses nacionais, pois na visão de dele o Código de Minas limitava a investigação do

subsolo nacional em busca de petróleo, principalmente com a pouca eficiência dos trabalhos do DNPM.

4 PRIVATIZAÇÕES NO BRASIL

4.1 AS ORIGENS DAS PRIVATIZAÇÕES BRASILEIRAS

Anos 70

Durante o Milagre Econômico, a ideologia neoliberal começou a ganhar força, com empresários privados realizando campanhas contra a elevada participação do estado na economia e contra alguns privilégios, como incentivo fiscal, recebidos pelas empresas estatais, no entanto, o governo reagiu a estes protestos com propostas de subsídio fiscal ao setor privado, alegando que naquele momento a desestatização das empresas levaria a uma desnacionalização da economia (Silva 2005).

Contudo, no Brasil, a diminuição da participação do Estado na economia, remonta efetivamente a 1974, ano em que o país saía do período mais autoritário da ditadura militar, conhecido como os "Anos de Chumbos" (1968-1974), havendo a partir de então uma maior reclamação das empresas estatais por parte do público, porém estas reclamações estavam provavelmente relacionadas com as mudanças econômicas promovidas pelo governo de Geisel, como as medidas de ajuste ao aumento do preço do petróleo em um contexto de recessão internacional (Pinheiro & Fukasaku 2000).

Este cenário favoreceu um maior engajamento dos empresários na luta contra o monopólio estatal. Segundo Pinheiro & Fukasaku (2000), já no primeiro choque do petróleo (1973), a política econômica brasileira abandonou o foco no crescimento, visando agora a estabilidade diante dos cenários de crise, levando o Poder Executivo a mudar sua atitude em relação às empresas estatais, promovendo um amplo programa de privatização com o intuito de reduzir a dívida pública.

A falta de recursos do Estado para manter a máquina estatal e as dificuldades para manter sua administração, somadas aos crescentes de movimentos neoliberais no Brasil, fortaleceram a ideia de Estado regulador, na qual a prestação de diversos serviços públicos é transferida para o setor privado (Farias *et al.* 2017). Diante das reclamações, tanto por parte dos empresários quanto da população, o governo adotou medidas para fortalecer a competição das empresas privadas frente às empresas estatais e às firmas multinacionais, utilizando-se de barreiras comerciais e crédito subsidiado (Pinheiro & Fukasaku 2000).

Para manter o crescimento econômico, Geisel optou por continuar com a política de endividamento através do II PND (Plano Nacional de Desenvolvimento). Esta política teve como objetivo, investir em indústrias pesadas, exigindo empréstimos externos e retorno a longo prazo, porém o segundo choque do petróleo em 1979 trouxe uma recessão mundial, que viria culminar na restrição de financiamento das dívidas dos países Latino- americanos a partir de 1982, quando os credores internacionais passaram a exigir a transferência de recursos reais para o exterior por parte dos países em questão (Rosa 2008). A inflação e a deterioração das contas no exterior no final da gestão de Geisel, tornaram necessário controlar o crescimento das empresas estatais para evitar novos endividamentos e o governo já admitia a possibilidade de venda de algumas destas empresas, o que havia sido fervorosamente rejeitado anteriormente pelos ministros de Geisel (Pinheiro & Fukasaku 2000).

4.2 AS PRIMEIRAS PRIVATIZAÇÕES

Anos 80

A escassez de financiamento externo e a pressão sobre as contas públicas no início dos anos 80, contribuíram para o agravamento de uma crise fiscal do Estado, impulsionando as políticas de privatização nos anos seguintes, sendo criada a "Comissão Especial de Desestatização" ainda em 1981. Entretanto, neste momento não havia a intenção por parte do governo de implementar um programa de desestatização em larga escala, havendo a privatização apenas de empresas de pequeno porte, atingindo resultados bastante modestos (Silva 2005). Segundo Paiva (1984), a frase pré-Collor, foi caracterizada por um processo de "reprivatização", uma vez que tratou-se somente de *desestatizar* as empresas que haviam sido estatizadas involuntariamente, absorvidas pelo Estado por conta de estado de falência.

"Para se ressarcir de parte dos recursos aplicados no setor privado, no contexto da política de fomento da década de 70, o Estado foi obrigado a assumir o controle de empresas dos mais diferentes setores da economia." Paiva v.22, n.2, (1994).

Entre 1981 e 1984, estas reprivatizações resultaram em um total de 20 empresas cedidas novamente ao setor privado e 8 absorvidas por demais instituições públicas, não estando incluída nenhuma das grandes empresas estatais daquele momento. Com a venda das empresas menores, a receita obtida pelo tesouro foi de US\$ 190 milhões, considerado pelo Banco Mundial como prova do fracasso da primeira tentativa de privatização no Brasil, em parte devido à falta de comprometimento do poder político, pois a intenção do governo era apenas restringir a expansão das estatais a fim de reduzir o consumo interno, se modificar a política econômica de intervenção do Estado (Pinheiro & Fukasaku 2000).

A partir do governo Sarney, a tentativa de ampliar a eficiência do processo de desestatização ganhou novo fôlego com a criação do Programa Federal de desestatização, usando recursos como leilão em bolsa de valores para transferir o controle estatal ao capital privado, com possibilidade de pagamento a longo prazo e financiamento pelo BNDES. No entanto o processo de privatização se manteve em ritmo lento, a exemplo dos períodos anteriores (Paiva 1994).

Foi durante o governo Sarney que ocorreu a venda de 18 empresas, gerando uma receita de US\$ 533 milhões, enquanto outras 18 empresas foram transferidas para governos estaduais, duas absorvidas por instituições federais e quatro fechadas. A falta de compromisso político permaneceu, somada à pouca discussão por parte da sociedade civil, sendo estes alguns dos fatores para a desestatização continuar caminhando a passos curtos (Pinheiro & Fukasaku 2000). Ao todo, foram vendidas 38 empresas estatais durante toda a década de 1980, quase todas de pequeno porte, totalizando em uma receita arrecada de US\$ 700 milhões para os cofres públicos (Paiva 1994).

4.3 O PROGRAMA NACIONAL DE DESESTATIZAÇÃO

Anos 90

Entre o final da década de 1980 e o início da década de 1990, a situação econômica no Brasil continuou a piorar, com a inflação atingindo níveis recordes e do controle de gastos das empresas estatais fracassou por conta do aumento das despesas com salários em 1989. O papel do Estado na economia começou a sofrer uma mudança na opinião geral e a privatização se tornou uma das prioridades do novo governo eleito

(Pinheiro & Fukasaku 2000). A desestatização de serviços públicos atingiu seu apogeu com a lei nº 8.031 de 1990, criando o Plano Nacional de Desestatização (PND). O Programa Nacional de Privatização, criado com a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, passou a serentão um instrumento de reformas muito mais amplas no Estado, tendo não mais como objetivo apenas a *reprivatização* das empresas estatizadas e sim a desestatização de empresas tradicionalmente estatais e em setores que compunham a base da estrutura industrial do país, por exemplo, a siderúrgica e a petroquímica (Paiva 1994).

Os “objetivos fundamentais” do Programa Nacional de Desestatização podem ser observados nos incisos do Art. 1º da lei citada, dentre os quais pode-se destacar:

I - reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público;

II - contribuir para a redução da dívida pública, concorrendo para o saneamento das finanças do setor público;

III - permitir a retomada de investimentos nas empresas e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada;

IV - contribuir para modernização do parque industrial do País, ampliando sua competitividade e reforçando a capacidade empresarial nos diversos setores da economia;

Segundo o próprio Presidente Fernando Collor, um de seus principais objetivos era conduzir o país ao caminho da modernidade de acordo com as mudanças políticas e tecnológicas ocorridas na década de 1980, as quais alteraram as tradicionais vantagens comparativas de um país e fizeram encolher o leque de opções administrativas dos governos (Collor 1991). Tal posicionamento pode ser observado nas palavras do então presidente em seu comunicado ao Congresso Nacional:

A grande globalização que presenciamos na economia mundial impõe Competência na gestão macroeconômica e competitividade na produção de bens e serviços. Não há alternativa à crescente integração econômica mundial. A opção autárquica levará o País ao isolamento político e à falência econômica. (Collor 1991. Mensagem ao Congresso Nacional, p.15 e 16).

A fala de Collor nos revela não apenas a perspectiva generalizada da época sobre as mudanças no papel do Estado no desempenho econômico, agindo não mais como interventor, como mostra também que as medidas propostas pela nova gestão visava adequar a economia do país às novas políticas econômicas internacionais, principalmente ao levarmos em conta o contexto pós-Guerra Fria da época, com a desintegração da URSS e a conseqüente “derrota” do modelo socialista soviético.

Segundo Paiva (1994), embora o discurso oficial fosse de modernização do país com base na competitividade, ficou evidente no decorrer do processo que o objetivo principal era a redução da dívida pública, levando o Programa Nacional de Desestatização a se resumir às privatizações por meio de leilões públicos, visando o recuperação financeira através da redução do setor público.

Com relação às empresas que poderiam passar pelo processo dedesestatização, os incisos I e II do Art. 2º da Lei nº 8.031, nos informa que que poderão ser privatizadas:

I - empresas, inclusive instituições financeiras, controladas direta ou indiretamente pela União, instituídas por lei ou ato do Poder Executivo;

II - empresas criadas pelo setor privado e que, por qualquer motivo, passaram ao controle direto ou indireto da União;”

Observa-se portanto, menores restrições em relação às empresas que poderiam ser desestatizadas, não mais concentrando o programa em empresas originalmente privadas que passaram para o controle estatal, havendo a possibilidade de privatização de empresas consideradas fundamentais para o desenvolvimento nacional. Apesar disso, houve uma exceção concedida à Petrobrás, cujas ações de propriedade da União, mantiveram-se regidas pelo disposto no momento da criação da empresa em 1953 (Almeida 2010).

Ao BNDES coube a gestão do Programa Nacional de Desestatização, com uma Comissão Diretora de Privatização para administrar a operacionalização do projeto, composta por 12 membros efetivos (três representantes do poder executivo e nove representantes do setor privado). Os setores como siderúrgica, petroquímica e fertilizantes foram os que receberam maior atenção, devido a serem isentos de obstáculos de ordem legal e por possuírem menor resistência política no que tange os planos de privatização (Paiva 1994). Entre as atribuições do BNDES enquanto gestor do

programa, estavam as de fiscalizar suas prestações de contas, exercer a administração no dia-a-dia do PND, implementar as diretrizes determinadas pela comissão diretora, recomendar ao presidente da República quais eram as empresas a serem incluídas e aprovar a forma e as condições de vendas das estatais, estabelecendo inclusive o preço mínimo de leilão (Pinheiro & Fukasaku 2000).

Até dezembro de 1992, foram incluídas no PND, 32 empresas controladas direta ou indiretamente pelo Governo Federal, pertencentes a setores variados, mas principalmente à siderúrgica, petroquímica e fertilizantes, e 34 participações acionárias minoritárias da Petropesquisa, em vários polos petroquímicos (BNDES 1992, p. 15). Até março de 1994, 25 destas empresas foram privatizadas e embora a maioria destas empresas pertencessem à siderurgia, petroquímica e fertilizantes, haviam algumas empresas de setores mais diversificadas, como aeronaves (EMBRAER), transporte marítimo (Lloyd), computadores (Cobra) e também empreendimentos industriais que tiveram os controle assumido pelo BNDES (Paiva 1994). O Quadro 5, mostrado a seguir, apresenta a relação das empresas incluídas no PND até dezembro de 1992 e o então estágio de cada uma no processo de desestatização. Em 1997, a Lei nº 8.031 foi alterada com a Lei nº 9.491 de 9 de setembro daquele ano, inserindo outros dois incisos no Art. 2º, ampliando as possibilidades de empresas a serem privatizadas. Segundo estes incisos, poderão ser objetos de desestatização:

“III - serviços públicos objeto de concessão, permissão ou autorização;

IV - instituições financeiras públicas estaduais que tenham tido as ações de seu capital social desapropriadas, na forma do Decreto-lei nº 2.321, de 25 de fevereiro de 1987.”

Empresas Incluídas no Programa Nacional de Desestatização — Em 31.12.92

DECRETO DE INCLUSÃO	EMPRESAS	UF	SETOR DE ATIVIDADE	ESTÁGIO
Decreto 99.464, de 16.08.90	1 Companhia Siderúrgica do Nordeste (Cosinor)	PE	Siderurgia	Vendida
	2 Aços Finos Piratini S.A.	RS	Siderurgia	Vendida
	3 Companhia Siderúrgica de Tubarão (CST)	ES	Siderurgia integrada	Vendida
	4 Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais (Usiminas)	MG	Siderurgia integrada	Vendida
	5 Usiminas Mecânica S.A. (Usimec)	MG	Bens de capital	Vendida
	6 Mafersa S.A.	SP	Material de transporte	Vendida
	7 Companhia Petroquímica do Sul (Copesul)	RS	Petroquímica básica	Vendida
	8 Indústria Carboquímica Catarinense (ICC)	SC	Fertilizantes fosfatados	
	9 Goiás Fertilizantes S.A. (Goiásfertil)	GO	Fertilizantes fosfatados	Vendida
	10 Mineração Caraíba Ltda.	BA	Mineração de cobre	
Decreto 99.523, de 11.09.90	11 Fertilizantes Nitrogenados do Nordeste (Nitrofertil)	SE	Fertilizantes nitrogenados	
	12 Fertilizantes Fosfatados S.A. (Fosfertil)	MG	Fertilizantes fosfatados	Vendida
	13 Ultrafertil S.A. Ind. e Com. de Fertilizantes	SP	Fertilizantes nitrogenados	Edital
Decreto 99.666, de 01.11.90	14 Petrobrás Fertilizantes S.A. (Petrofertil)	RJ	Holdiing setorial	
	15 Empresa de Navegação da Amazônia S.A. (Enasa)	PA	Navegação fluvial	Em Liquidação
	16 Serviço de Navegação da Bacia do Prata (SNBP)	MS	Navegação fluvial	Vendida
	17 Companhia de Navegação do São Francisco (Franave)	MG	Navegação fluvial	Em Liquidação
	18 Companhia Eletromecânica Celma	RJ	Material aeronáutico	Vendida
Decreto s/n, de 05.03.91	19 Companhia Aços Especiais Itabira (Acesita)	MG	Siderurgia integrada	Edital
	20 Petroquímica União S.A. (PQU)	SP	Petroquímica básica	
Decreto 423, de 14.01.92	21 Empresa Brasileira de Aeronáutica (Embraer)	SP	Aeronaves	
Decreto 426, de 16.01.92	22 Companhia Siderúrgica Nacional (CSN)	RJ	Siderurgia integrada	Edital
	23 Companhia Siderúrgica Paulista (Cosipa)	SP	Siderurgia integrada	
	24 Aços de Minas Gerais (Açominas)	MG	Siderurgia integrada	
Decreto 427, de 16.01.92	25 Companhia de Navegação Lloyd Brasileiro (Lloydbrás)	RJ	Navegação	
Decreto 465, de 27.02.92	26 Computadores Brasileiros S.A. (Cobra)	RJ	Computadores	
Decreto 473, de 10.03.92	27 Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA)	RJ	Transporte ferroviário	
	28 Rede Federal de Armazéns Gerais Ferroviários S.A. (Agef)	RJ	Armazéns ferroviários	
	29 Valec - Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.	RJ	Projetos de engenharia	
Decreto 572, de 22.06.92	30 Light Serviços de Eletricidade S.A.	RJ	Serviços de eletricidade	
	31 Escelsa - Centrais Elétricas do Espírito Santo S.A.	ES	Serviços de eletricidade	
Decreto 654, de 17.09.92	32 Banco Meridional S.A. (BMB)		Instituição financeira	

Quadro 5 — Empresas Incluídas no PND até dezembro de 1992.

Fontes: (BNDES 1992). 0. 17. Programa Nacional de Desestatização – Relatório de Atividades.

4.4 DESEMPENHO DE EMPRESAS PRIVATIZADAS

Devido aos crescentes casos de desestatização ocorridos no Brasil desde meados da década de 1990, muito se discute a respeito do impactos que estas privatizações tiveram na economia nacional e no desempenho das empresas privatizadas. A tendência é que haja um crescimento bastante expressivo apresentado pelas empresas quando comparados os períodos em que elas estiveram sob o domínio do estado com o período de atuação sob o setor privado.

Empresas como a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), Embraer S.A. e a Telecomunicações de São Paulo S/A (Telesp), por exemplo, apresentaram até 2007 um faturamento de quase o dobro daquele obtido quando eram empresas estatais. A CVRD, em 1997, ano de sua privatização, obtivera um faturamento de US\$ 3,7 bilhões, enquanto que após a desestatização estes números subiram para US\$ 5,5 bilhões, com sua fatia de vendas no mercado internacional saltando de 19% para 33%. No caso da Embraer, a empresa estava com o prejuízo de R\$ 321 milhões no ano de sua privatização (1997), com quatro aviões entregues, enquanto que após a privatização, o lucro alcançou o valor de R\$ 588 milhões e o número de aviões entregues subiu para 148. Já a Telesp, foi adquirida pelo grupo Telefônica Brasil em 1998, ano em que detinha um lucro de R\$ 4 bilhões e o tempo médio para a instalação de uma linha era de 4 anos, ao passo que após ser desestatizada o lucro subiu para R\$ 13 bilhões e o tempo médio de instalação caiu para até 14 dias (Carrasco & Manoel 2011).

Outras empresas também demonstraram um potencial de crescimento muito acima daquele obtido durante o período em que estiveram administradas pelo Estado, assim como maior eficácia na execução do trabalho, representado por números que em média atingem o dobro se comparados à quando eram estatais. Além das três empresas citadas anteriormente, o Quadro 6 oferece, sucintamente, exemplos de comparação entre o período estatal e o privatizado de outras companhias.

Empresas	Antes da Privatização	Depois da Privatização
CSN (Privatizada em 1993) Faturamento (em bilhões de reais) Produtividade (toneladas produzidas por funcionário)	1,5 282	12,2 946
Embraer (Privatizada em 1994) Lucro (em milhões de reais) Número de aviões entregues	- 321 4	588 148
Vale do Rio Doce (Privatizada em 1997) Faturamento (em bilhões de dólares) Fatia das vendas no mercado mundial	3,9 19%	5,5 33%
ALL (América Latina Logística) (Privatizada em 1997) Faturamento (em milhões de reais) Volume transportado (tonelada por km)	194 6	854 14

Telefônica (Telesp) (Privatizada em 1998) Faturamento (em bilhões de reais)	4	13
Tempo de instalação de uma linha	Até 4 anos	Até 14 dias

Quadro 6 — Comparação entre os períodos estatais e privados e empresas desestatizadas
Fonte: Portal Exame (2011).

Os efeitos nos ajustes do déficit das contas públicas também apresentam dados exuberantes, porém, somente quando o programa de desestatização passou a incluir empresas ligadas aos serviços públicos. Conforme relatam Pinheiro & Giambiagi (2000), um valor de US\$ 16,5 bilhões em dívidas públicas foi transferido para o setor privado e, enquanto as privatizações se concentraram em empresas industriais federais, a arrecadação atingiu a média US\$ 2,7 bilhões por ano, porém, quando foram estendidas às empresas de serviços públicos (como telecomunicações), somente em 1996 as receitas ultrapassaram o total dos seis anos anteriores. Até o início de 1999, 28 das 115 empresas desestatizadas pertenciam aos estados e a venda delas equivaleu a aproximadamente um terço das receitas e transferências de dívida. Em março de 1996, o setor de telecomunicações representava 36% de todas as receitas e o setor de energia representava 33%.

Estes dados levam à conclusão de que as empresas estatais apresentam números inferiores às empresas privadas, não apenas no lucro, mas também na eficiência dos serviços e na qualidade dos produtos por elas ofertados, contudo, há autores que defendem ser esta uma conclusão precipitada. Faria *et al.* (2009), por exemplo, defende que o crescimento acelerado das empresas privadas não se deve unicamente a sua desestatização, como também ao crescimento do mercado em si. No caso da própria CVRD, a empresa gerou, entre junho de 1997 e janeiro de 2011, um ADR (*American Depositary Receipts*)² de 3.019% de retorno nominal em dólar, entretanto, é preciso observar que quase no mesmo período, entre 2003 e 2010, o preço do minério de ferro, principal produto vendido pela companhia, subiu em 750% devido ao aumento da demanda da China por este produto. Parte deste retorno não deve ser atribuída à troca da gestão pública para a privada, pois o aumento do preço do minério de ferro nada tem a ver com a privatização (BrasilEconomia 2011).

² Certificados de ações, emitidos por bancos estadunidenses, negociados no exterior, lastreados em ações da companhia.

No entanto, o crescimento do mercado é também defendido por alguns autores como uma das etapas da desestatização. Para Pinheiro (1996), por exemplo, o processo de privatização não se encerra com a venda da empresa estatal, pois somente isto não garantirá a eficiência máxima de seu efeito, necessitando para isto combinar a desestatização com a liberalização comercial, fomentar a competição através de medidas e garantir o fechamento do caixa dos Tesouros a empresas mal administradas. Caso o desempenho da empresa seja reduzido por motivos de limitação tecnológica, devem ser estabelecidos mecanismos eficientes de regulação.

É evidente, portanto, que a continuidade do processo privatista após a venda das estatais, deve se estender a outros fatores, como o abastecimento da população pelo produto ofertado pela companhia. Se tratando de serviços essenciais, exemplo, os derivados de petróleo e o fornecimento de energia, é necessário que a sua distribuição alcance o cidadão médio. Deste modo a privatização de refinarias de petróleo e companhias elétricas deve ser acompanhada por salvaguardas para que o abastecimento atenda a todos os segmentos da população, principalmente a de baixa renda e não apenas aos grandes consumidores.

5 PRIVATIZAÇÃO DA PETROBRÁS

5.1 FLEXIBILIZAÇÃO DO MONOPÓLIO ESTATAL

As discussões sobre a privatização da Petróleo Brasileiro S.A ou de setores e companhias ligados a ela, iniciou-se ainda na década de 1990, durante a primeira grande onda privatizadora decorrente do PND. Os defensores da desestatização da Petrobrás usaram os exemplos de crescimento das recém-privatizadas empresas estatais para embasar seus argumentos a favor da privatização ou pelo menos redução acionária do Estado. Porém, a campanha pela privatização da companhia não possuía adeptos somente no Brasil, uma vez que havia o anseio de grupos exteriores em ver o processo de desestatização brasileiro alcançar a sua empresa de exploração e produção de petróleo. A prova disso está em uma recomendação feita já em 1999 pelo banco de investimentos *Goldman Sachs*, de Nova York de que a Petrobrás fosse privatizada, como uma medida de grande impacto para restabelecer a confiança internacional no Brasil (Goldman 1999).

Os argumentos utilizados pelo grupo *Goldman Sachs* era de que seriam necessárias medidas de grande impacto devido à mudança cambial pela qual o país havia passado, o que significava incluir não apenas a Petrobrás, mas também o Banco do Brasil (BB) e a Caixa Econômica Federal (CEF) no programa de privatização. De acordo com Paulo Leme, então diretor de mercados emergentes do *Goldman Sachs*, o governo brasileiro poderia arrecadar entre US\$ 20 e 60 bilhões com a venda da Petrobrás, além de só o anúncio de privatização já teria efeitos positivos na credibilidade externa, por aumentar a confiança dos investidores quanto à seriedade dos ajustes fiscais (Goldman 1999).

A despeito de toda a pressão, tanto interna quanto externamente, o presidente Fernando Henrique Cardoso, que já havia privatizado grandes estatais como a Vale do Rio Doce, não levou adiante a possibilidade de incluir a Petrobrás no Programa Nacional de Desestatização, havendo inclusive enviado uma carta em 1995 ao presidente Senado, José Sarney, propondo que a Petrobrás não fosse privatizada e que não houvesse contratação de empresas particulares para exercer exploração nas áreas de produção já ocupadas pela companhia. As duas propostas ao Congresso Nacional podem ser confirmadas no excerto da referida carta citado à seguir:

"Por isso mesmo, quando do encaminhamento do projeto de lei para regulamentar o novo dispositivo constitucional, proporei ao Congresso Nacional, que:

1. a PETROBRÁS não seja passível de privatização;

2. a União não contrate empresas para a pesquisa e lavra em áreas que tenham produção já estabelecida pela PETROBRÁS, áreas essas que, permanecerão observadas as normas do novo modelo, com a citada companhia estatal".
FHC, Carta ao Congresso Nacional (1995).

Segundo o próprio ex-presidente FHC, seu projeto naquele momento era a flexibilização do monopólio estatal do petróleo, contudo, sem privatizar a Petrobrás, promovendo a concorrência da estatal "com outras empresas, nacionais e estrangeiras, nas atividades de exploração, importação e refino" (Cardoso 2006, p. 452-453). Neste momento é possível observar um cenário semelhante ao de 1953, consistindo no anseio pela abertura do setor petrolífero ao capital privado e no de manter a soberania nacional do petróleo por meio do controle estatal. Como resultado, a Petrobrás não foi afetada pela onda privatizante da década de 1990, porém a companhia deixou de deter o monopólio das atividades de extração, produção, refino e transporte de petróleo, sendo isto possível por meio da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, sancionada pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso, revogando a Lei nº 2004 de 1953 que garantia o domínio da Petrobrás (Camara 1997).

Ainda que o monopólio estatal fosse flexibilizado, os interesses nacionais ainda eram uma preocupação do governo, sendo evidenciados já no Art. 1º da referida lei, destacando objetivos como "preservar o interesse nacional", "garantir o fornecimento de derivados de petróleo em todo o território nacional" e "identificar as soluções mais adequadas para o suprimento de energia elétrica nas diversas regiões do País". A abertura do mercado petrolífero ao capital privado, por sua vez, fica garantida por meio dos incisos IX, X e XI, citados a seguir:

“IX - promover a livre concorrência;

X - atrair investimentos na produção de energia;

XI - ampliar a competitividade do País no mercado internacional.”

Com relação ao refino de petróleo, a lei, por meio do Art. 74, permitia que fossem concedidos subsídios às refinarias privadas e o controle de preços e importações pela Agência Reguladora por um período de até 5 anos.

“Art. 72. Durante o prazo de cinco anos, contados a partir da data de publicação desta Lei, a União assegurará, por intermédio da ANP, às refinarias em funcionamento no país, excluídas do monopólio da União, nos termos do art. 45 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, condições operacionais e econômicas, com base nos critérios em vigor, aplicados à atividade de refino.”

Conforme foi discutido no tópico 3 do terceiro capítulo, esta mesma lei foi a responsável pela criação da Agência Nacional de Petróleo (ANP), cujo objetivo seria regular o setor petrolífero, o que incluía concessões para explorações, portanto a Petrobrás a partir de então passaria a obedecer as diretrizes da ANP, definidas pelo governo federal, o que incluía a abertura ao setor privado. Além da ANP também foi criado o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), para assessorar a Presidência da República e cuja atribuição era propor políticas nacionais e medidas voltadas para o petróleo (Camara 1997).

Com a abertura do mercado, algumas refinarias estatais foram adquiridas pela iniciativa privadas, enquanto outras foram criadas. O grupo Repsol YPF adquiriu parte do controle da refinaria de Mangueiras e 30% de algumas refinarias da Petrobras, no Rio Grande do Sul, se tornando a primeira empresa privada a investir no refino de petróleo no Brasil. Posteriormente as refinarias de Mangueiras e Ipiranga propuseram à ANP a expansão de suas unidades, além de duas novas refinarias surgirem, a Univen em São Paulo e a Dax Oil na Bahia (EPBR 2019). A capacidade de produção da Refinaria Ipiranga aumentou em 30%, capacidade de refino de 12.035 bbl/d, em decorrência da ratificação da titularidade da empresa pela ANP em 1998, além do perfil de produção ser alterado por conta da possibilidade de utilizar matérias-primas mais adequadas (RPR 2009).

5.2 REDUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO ACIONÁRIA DA PETROBRÁS

Em 1999, com a posse de Henri Philippe Reichstul como novo presidente da petrolífera, iniciou-se um processo de reorganização do Sistema Petrobrás, encarregado diretamente pelo Presidente da República. Durante a gestão de Reichstul, a Petrobrás contratou a consultoria Arthur D. Little para planejar esta reorganização, tendo como meta dois objetivos principais: 1) transformar a empresa numa *holding*, empresa que detém a posse majoritária de ações de outras empresas; 2) não privatizar completamente a Petrobrás, mas dividi-la em unidades independentes, denominadas de “Unidades de Negócios-UN”, estas sim podendo ser privatizadas separadamente. Os grupos de oposição à privatização da Petrobrás argumentaria que esta divisão e Unidades de Negócios eram uma tentativa de “fatiamento” da empresa, tornando possível sua venda em fatias menores (Ribeiro & Novaes 2014).

Entretanto, esta estratégia não foi bem recebida por vários segmentos da sociedade, incluindo os militares, havendo rumores da época de que o ex- Presidente FHC, foi advertido pelas Forças Armadas de que seria um erro forçar o desmonte da empresa e vendê-la por partes, além da opinião pública em sua grande maioria se mostrar contrária à privatização. Diante disto, o ex-Presidente FHC recuou em seus planos e adotou estratégias mais sutis, aproveitando que a Petrobrás havia sido criada como uma sociedade de economia mista para realizar a venda na Bolsa de Valores de Nova Iorque de ações da Petrobrás que estavam sob posse da União (Ribeiro & Novaes 2014).

No ano 2000 teve início a venda das ações da Petrobrás que excediam o controle acionário detido pela União e em agosto do mesmo ano, a venda de ações da companhia no exterior arrecadou US\$ 7,2 bilhões. Já em abril de 2001 houve leilão de ações, encerrando-se em julho com a oferta pública no Brasil e no exterior de um total de 41.381.826 ações preferenciais da Petrobrás (3,5% de seu capital total), faturando R\$ 1,98 bilhões com a venda destas ações (BNDES 2020). Após a venda das ações excedentes, a União reduziu sua participação acionária para 32,53% do capital social e 55,71% do capital votando, percentual muito distante dos 80% mantido desde a criação da Petrobrás (Ribeiro & Novaes 2014).

Durante o governo Lula, foram realizados seis leilões em que foram concedidos 706 blocos terrestres e marítimos para a exploração e produção de petróleo, em uma área de 334.795 km², dos quais 139.391 km² foram arrematados pela Petrobrás (sozinha ou em parceria com outras empresas), enquanto outras petrolíferas privadas arremataram

os 195.404 km² restantes (Ribeiro & Novaes 2014). Contudo, foi durante o governo Lula que os leilões foram paralisados devido à descoberta do pré-sal, anunciada em 2007. Em 2010, último ano do segundo mandato do ex-Presidente Lula, não foram realizados leilões de blocos exploratórios no país (Maciel & Gaudarde 2018).

No governo da ex-presidente Dilma Rousseff, a Petrobrás enfrentou problemas de defasagem dos preços do combustível no mercado e alto endividamento. A política adotada pela nova gestão era de financiamento por endividamento, o que acabou por elevar a dívida líquida da Petrobrás para R\$ 221,6 bilhões em 2013, sendo considerada naquele ano como a empresa mais endividada do mundo (Ribeiro & Novaes 2014). Em 2014 a Petrobrás apresentou seu primeiro prejuízo desde 1991, sendo este também o maior prejuízo desde 1986 entre as empresas de capital aberto, registrando a perda de R\$ 21,587 bilhões, contra um lucro de R\$ 23,6 bilhões (Melo 2015). Estes resultados negativos ocasionaram em uma crise na empresa, agravada pelos escândalos de corrupção envolvendo empresários e políticos da base de sustentação do governo, levando o Governo Federal a adotar medidas para conter a crise, entre elas a venda de ativos, como a de 49% da Gaspetro para a multinacional japonesa Mitsui (Sindipetro AL/SE 2015).

5.3 PRIVATIZAÇÃO DAS REFINARIAS

Os resultados negativos e as constantes denúncias de corrupção na gestão da ex-Presidente Dilma Rousseff, reacenderam as discussões sobre a ineficiência do Estado em administrar a maior parte de seus recursos. Com a aparente constatação de que a máquina pública é ineficiente, os defensores da ideologia liberal defenderam a privatização de parte dos ativos detidos pela companhia Petróleo Brasileiro S.A, indicando a necessidade de parcerias com empresas privadas. Outro fator a pesar a favor da entrega da empresa ao setor privado é a arrecadação feita com a venda dos ativos, resultando também em “enxugamento” do Estado, diminuindo gastos com a gestão pública ao passá-la para a iniciativa privada.

Visando tornar a empresa menos sobrecarregada e mais financeiramente ‘robusta’, alas da gestão da Petrobrás iniciaram uma campanha de privatização de suas refinarias, para que a companhia pudesse concentrar

seus esforços na exploração e produção de petróleo de forma mais competente. Em abril de 2018, a empresa confirmava a intenção de vender até 25% de sua capacidade de refino, como parte de seu plano de privatização de ativos, com o objetivo de transferir para empresas privadas a participação em dois grandes blocos regionais, que terão refinarias, dutos e terminais (Petro Notícias 2018).

Em 27 de abril de 2018, o governo Temer anunciou a venda de 60% das refinarias e dos ativos de logística da estatal, nas regiões Nordeste e Sul do país, entretanto estas vendas foram suspensas em 3 de julho do mesmo ano por conta de uma decisão cautelar proferida pelo Ministro Ricardo Lewandowski do Supremo Tribunal Federal – STF (EPBR 2019). Entretanto a venda das refinarias foi suspensa em julho do mesmo ano por conta de uma liminar do ministro do STF, Ricardo Lewandowski. A liminar em questão, condicionava a venda de controle de estatais à aprovação do Congresso, adiando a privatização das refinarias para o governo seguinte (Pamplona 2018).

Em abril de 2019, o Conselho de Administração da Petrobras aprovou novas diretrizes para a administração do portfólio da companhia, o que incluiu a possibilidade de vender oito, de suas treze refinarias, além da venda da sede da empresa no Uruguai e da participação adicional na BR Distribuidora. As refinarias incluídas no programa são Abreu e Lima (Rnest), Unidade de Industrialização do Xisto (Six), Refinaria Landulpho Alves (Rlam), Refinaria Gabriel Passos (Regap), Refinaria Presidente Getúlio Vargas (Repar), Refinaria Alberto Pasqualini (Refap), Refinaria Isaac Sabbá (Reman) e Lubrificantes e Derivados de Petróleo do Nordeste (Lubnor). Segundo a Petrobrás, estas refinarias somam juntas total de 1,1 milhão de barris de petróleo por dia. Anteriormente o conselho da Petrobrás já havia aprovado uma revisão do plano de negócios, na qual previa não só a venda de refinarias, como também da BR Distribuidora, com a intenção de diminuir a participação na companhia dos seus 71,25% para até 40% (Nogueira, 2019). Com a venda dos ativos destas refinarias, a Petrobrás esperava arrecadar até US\$ 20 bilhões, prevendo que o processo de privatização das oito refinarias seja concluído até 2021 (Gaier 2019).

Em junho de 2019, um grande passo rumo à privatização das refinarias foi dado: o Supremo Tribunal Federal dispensou a autorização do Legislativo para venda de subsidiárias de estatais. Após três sessões, o STF determinou que somente venda de 'empresa-mãe' ou matriz exige a autorização do Congresso Nacional e licitação, condição na qual a Petrobrás está incluída (Rede Brasil Atual 2019). Com o possível avanço das vendas das refinarias, em julho de 2020, as Mesas da Câmara dos Deputados, do Senado e do Congresso pediram ao STF uma liminar para impedir que estas vendas ocorram,

argumentando a eventual privatização das refinarias sem o aval do Congresso iria contra a decisão tomada pelo próprio STF em 2019 para a venda de ativos de uma empresa-matriz (Brito 2020).

No dia 01 de outubro de 2020, o STF tomou decisão favorável à privatização das refinarias sem o aval do Congresso Nacional. A decisão envolveu a revogação de uma liminar da Câmara e do Senado, para que as refinarias não fossem vendidas sem a autorização do Congresso, pois as refinarias são parte da ‘empresa-mãe’ (Petrobras) e não subsidiárias, portanto suas vendas não poderiam ser executadas em o consentimento dos órgãos legislativos. Porém, no entendimento do STF, não há ilegalidade na criação de subsidiárias da Petrobras para privatização sem aval do Congresso Nacional ou procedimento de licitação, pois as vendas das refinarias não retirariam da Petrobras sua condição de acionista majoritária. A decisão, manteve portanto o que havia sido estabelecido no ano anterior, no que diz respeito à venda da 'empresa-mãe' ter obrigatoriamente o a autorização legislativa, porém sendo esta autorização dispensada para as subsidiárias da empresa (Martins & Peron 2020).

Após a decisão favorável do STF contra a liminar do Congresso, a Petrobrás, porém, seguiu sem muitos avanços na venda das oito refinarias estipuladas. O presidente da Associação RS Óleo Gás & Energia, Estevão Leuck, a venda dos ativos de refino da Petrobrás deve se estender para além de 2021, passando por extenso debates judiciais e uma eventual troca de comando no Governo Federal pode reverter a privatização (Klein 2020).

5.4 DEBATES E POSICIONAMENTOS SOBRE A PRIVATIZAÇÃO

As batalhas judiciais e legislativas para a desestatização das refinarias de petróleo, evidentemente geraram discussões e opiniões populares, tanto a favor, quanto contrários. A privatização da Petrobrás em sua totalidade é aceita pela maioria da população brasileira, de acordo com a pesquisa feita pelo Datafolha realizada em agosto de 2019, cerca de 67% da população é contra a venda de empresas estatais (Maioria segue contra privatizações 2019). Estas pesquisas, porém, não levantaram dados da opinião pública sobre a venda especificamente das refinarias.

Em relação aos que possuem alguma especialidade no assunto, seja na exploração e refino de petróleo em si ou na economia, os posicionamentos são diversificados, embora geralmente tendendo para a posição contrária à privatizações.

Para o economista Henrique Jäger; pesquisador do Instituto de Estudos Estratégicos de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (Ineep) e ex- presidente da Petros; a venda das refinarias resultará em desabastecimento e aumento do preço nas demais regiões além do sudeste, pois quase 99% do que sobrar das refinarias estará no eixo Rio-São Paulo (Weiman 2020). Nas palavras do próprio economista:

“A questão do abastecimento e da unidade nacional, que perpassa toda a história da Petrobrás até este momento, está sendo rompida com essa estratégia da companhia de privatizar 50% do seu parque de refino. Praticamente 99% do que sobrar das refinarias estará no eixo Rio-São Paulo, o que deixa uma lacuna do ponto de vista do abastecimento das outras regiões” (Weiman 2020).

Uma visão semelhante à de Jäger é compartilhada por Celso Amorim, ex-ministro das Relações Exteriores e da Defesa. Na opinião do ex-ministro, a privatização das refinarias "debilita nossa capacidade de garantir energia, sob várias formas, ao povo brasileiro", sendo o próprio privatização, um eufemismo para desnacionalização, com a venda de ativos se tratando apenas de "entregar atividades fundamentais à segurança e bem estar do povo a interesses estrangeiros". O pronunciamento de Amorim ocorreu após a decisão favorável do STF em vender refinarias sem consulta ao Congresso (Rede Brasil Atual 2020).

A decisão do STF foi criticada pela Federação Única dos Petroleiros (FUP). A federação reforça que deve haver consulta legal ao Congresso Nacional para venda das refinarias, afirmando que a decisão do supremo, virá a contribuir para as estatais sejam desmanteladas em várias subsidiárias, facilitando suas privatizações. Segundo a FUP, a vendas das refinarias resultará em desabastecimento e aumento no preço dos combustíveis, efeitos provenientes dos monopólios regionais advindos da privatização. A FUP também classifica a decisão do STF como uma afronta à população (FUP 2020), provavelmente em referências às pesquisas que apontam que pouco mais de dois terços do povo é contra a privatização de estatais.

Alexandro Guilherme Jorge, presidente do Sindicato dos Petroleiros de Santa Catarina (Sindipetro), definiu a decisão do STF de forma semelhante, também definindo-a como uma tentativa fatiamento da 'empresa-mãe' em subsidiárias que possam ser vendidas posteriormente, enquanto que para Gerson Castellano, presidente da FUP, a privatização das refinarias não gerará concorrência e sim oligopólios internacionais, fechamentos das unidades e redução de empregos (Carrano 2020). A Fundação Nacional dos Petroleiros também se posicionou contra a privatização, utilizando dados dos lucros brutos da Petrobrás para mostrar que a companhia é a mais

lucrativa de seu segmento, se comparadas com as demais empresas de capital aberto, apresentando crescimento de 7,42% entre 2012 e 2019, ficando à frente de empresas como Exxon Mobil (Estados Unidos), Royal Dutch Shell (Anglo-holandesa), Equinor (Noruega), Chevron (Estados Unidos), BP (Inglaterra) e Total (França), tendo uma taxa de aumento de 40,11% no lucro bruto (FNP 2020). Estes dados comparativos entre a Petrobrás e outras companhias de capital abertos podem ser visualizados de forma sucinta na Figura 5, a seguir:

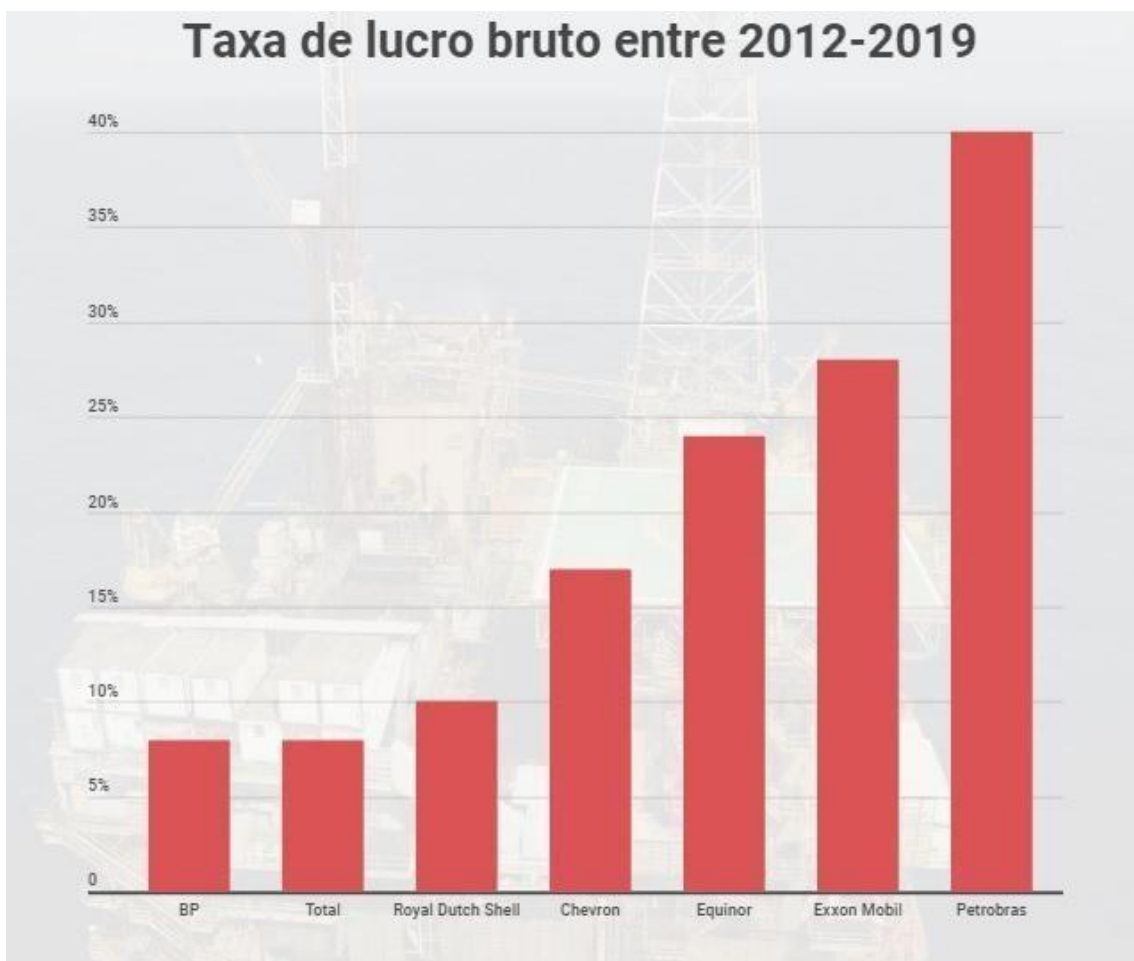


Figura 5 – Taxa de lucro bruto entre 2012 e 2019.
Fonte: (FNP 2020).

A favor da venda das refinarias está o próprio atual presidente da Petrobras, Roberto, Castello Branco, o qual considera como uma “anomalia do mundo” a Petrobrás possuir 98% da capacidade de refino do país. No entendimento de Castello Branco, a companhia deve “livrar-se do que não é sua vocação essencial” o que significa privatizar suas refinarias, para se concentrar unicamente na exploração de petróleo e assim se manter competitiva (Racy 2020). Ainda em 2018, antes de assumir a presidência da Petrobrás, Castello Branco já havia declarado como “urgente” a privatização da companhia (Prazeres 2018) e já no início de sua gestão, afirmou que “o relevante é ser forte e não ser gigante” e que monopólios são inadmissíveis no que ele classificou sociedades livres (Nogueira 2019).

Com relação a ser “forte” e não “gigante”, podemos encontrar uma definição mais exata com Marcelo Gauto, Químico industrial e especialista em petróleo e gás, que vê na venda de algumas refinarias a oportunidade da Petrobrás reduzir os custos necessários para a manutenção deste segmento e aplicar o dinheiro arrecadado pelas vendas em projetos mais rentáveis de exploração e produção ou nas demais refinarias que ainda ficarem em sua posse, além de diminuir as chances de prejuízo provenientes de interferências políticas, como as que ocorreram no governo Dilma (Gauto 2019).

Embora o presidente da FUP tenha declarado que a privatização das refinarias não trará maior competitividade e sim oligopólios, analistas da XP Investimentos defendem que a venda das refinarias não só favorecerá a livre concorrência, como também dará ao Brasil a oportunidade de expandir a capacidade de refino e a manutenção da oferta de derivados do petróleo pelas próximas décadas, pois a venda dos ativos de refino deixará o setor mais fragmentado e aberto à competitividade (Marinho 2020).

6 CONCLUSÕES

O presente trabalho de conclusão de curso se propôs a traçar a história do setor petrolífero brasileiro sob o ponto de vista das disputas entre a iniciativa estatal e privada pelo domínio e exploração do referido recurso energético. Ao analisarmos a trajetória do petróleo brasileiros, podemos constatar se compôs não apenas na tentativa de exploração e extração do combustível fóssil para fins comerciais econômicos, mas também no embate entre duas ideologias econômicas antagônicas, que tentam determinar, cada uma à sua maneira, qual a melhor forma de se explorar o recurso de maneira mais proveitosa, tanto para favorecer o mercado, quanto para o bem estar social.

Desde os primórdios das investigações e estudos sobre o petróleo no Brasil, a sua exploração se fundamentou principalmente na iniciativa do Estado, principalmente por este ser, durante muito tempo, o único capaz de arcar com os custos necessários para o exercício desta atividade. A razão para isto vem desde o período imperial, quando não haviam profissionais qualificados no país para o exercício da atividade petrolífera, fato que contribuiu para a criação da Escola de Minas de Ouro Preto em 6 de novembro de 1875 por decreto imperial, com o intuito de formar engenheiros de minas que pudessem atuar em território brasileiro. Pelo fato da primeira escola de minas do Brasil ter sido criada pela iniciativa estatal, os primeiros profissionais formados estavam implicitamente ligados ao Estado, favorecendo a prevalência do poder público sobre a mineração brasileiro já naquele momento.

Com a Proclamação da República em 1889, embora o novo governo quisesse renovar a imagem do Estado e favorecendo o setor particular, as dificuldades enfrentadas naquele momento tiveram efeitos negativos na perspectiva liberal de se explorar os recursos do país, portanto a regulamentação das atividades pelo governo ganhou novamente força. A criação do Conselho Superior de Minas e a aprovação da Lei Calógeras demonstram uma tentativa de conciliação entre as políticas intervencionistas que ainda se mostravam necessárias e o espírito liberal da Velha República. A Lei Calógeras proibia a divisão das minas entre os herdeiros e criava a figura do interventor. O interventor ganhou posteriormente, com a Lei de Minas (1921) o poder de realizar pesquisas sem comunicar ao proprietário da mina se este não realizasse pesquisas em até um ano após o seu registro. No entanto, no período até 1930 as pesquisas petrolíferas em território nacional apresentaram resultados fracos, dispersando ainda mais o interesse de investidores privados.

Apesar disso, o período que possibilitou definitivamente a supremacia do Estado na exploração de Petróleo foi a Era Vargas iniciada em 1930. O mundo havia acabado de passar pela crise da Bolsa de Nova Iorque, afetando profundamente vários setores da economia brasileira, como a política do café com leite. Estes acontecimentos criaram o cenário perfeito para promover a ideologia nacionalista, havendo nas palavras do próprio presidente Vargas a necessidade de nacionalizar as riquezas do país, para explorá-las de modo a tornar o Brasil mais resistente às crises econômicas. Estas tentativas de nacionalização resultaram em ampla industrialização da economia brasileira, mas principalmente centrada no domínio do estado, com a criação de empresas estatais como a Companhia Siderúrgica Nacional (1942), a Companhia Vale do Rio Doce (1942) e a Fábrica Nacional de Motores (1943), além de restringir à cidadãos brasileiros a permissão para explorar as riquezas nacionais.

Após a redemocratização, ocorreram novas tentativas de abertura do mercado mineiro no Brasil, havendo a criação do Estatuto do Petróleo pelo presidente Dutra para revisar as leis de petróleo e permitir o refino de petróleo pudesse ser praticado pelo capital privada. Porém, a reação por parte dos nacionalistas foi imediata, surgindo a Campanha do Petróleo demonstrando o apelo popular pelo controle nacional do petróleo através do domínio estatal. Devido às reações populares, o projeto de abertura ao capital privado foi arquivado após sua tramitação enfrentar dificuldades na Câmara e Dutra desistiu dele em 1948. A Campanha do Petróleo, unida à reeleição de Getúlio Vargas, culminou na criação de uma sociedade de ações com a finalidade de promover a pesquisa, lavra, refino e transporte de petróleo e seus derivados. Embora o apelo nacionalista estivesse com muita força na época, ainda haviam muitos defensores liberais, além da necessidade de captar recursos para a exploração petrolífera, levando ao presidente a criar uma sociedade de economia mista, contudo, a participação acionária do Estado se sobressaiu, tornando o Governo Federal o acionista majoritário da então criada Petróleo Brasileiro S.A.

Entretanto, a observação mais notável a ser feita em relação à criação da Petrobrás é o seu caráter nacionalista. A Campanha do Petróleo contou com diversos segmentos da sociedade, incluindo trabalhadores e estudantes e teve como lema “O Petróleo é Nosso”, frase que se tornou memorável na história petrolífera brasileira. O que se conclui é que a Petrobrás adquiriu um significado muito maior do que soberania econômica, pois atingiu um patamar de identidade nacional, quase como se a companhia por si só fosse a personificação da cultura econômica brasileira, voltada para atender aos interesses do povo brasileiro. Apesar das atividades privadas enfrentarem dificuldades na exploração das riquezas do país (dificuldades muitas vezes causadas por

políticas intervencionistas), foi o sentimento nacionalista, e em certo ponto patriótico, que realmente justificou a concentração das riquezas nacionais nas mãos do Estado, e como era justamente o Estado o agente com maior capacidade de custear a pesquisa e exploração, as políticas intervencionista mostraram resultados mais satisfatório, tornando mais fácil convencer de que o domínio estatal era a melhor forma de se explorar os recursos presentes no território brasileiro.

Obviamente que o sentimento nacionalista surgiu da falta de estrutura do setor privado, favorecendo a aceitação popular de que a exploração do petróleo no Brasil seria melhor executada se o Estado tomasse a iniciativa e monopolizasse o setor. Portanto, observa-se uma relação de simbiose entre o sentimento nacionalista e o monopólio estatal, pois quanto menos poder tiverem os investidores privados, mais necessário se fará o domínio do Estado, e este por sua vez, continuará impossibilitando a ação do capital privado. Este cenário naturalmente reflete na opinião pública, com as pesquisas mostrando que 67% (duas a cada três pessoas) da população é contra a privatização de estatais.

O apelo nacionalista envolto à estatização da economia petrolífera também abrangeu os demais setores, uma vez que companhias de atuações diversas foram criadas com este viés, porém, a Petrobrás atingiu um patamar acima das demais empresas estatais e entre as diversas razões para isso, encontra-se o fato de o petróleo ter sido durante muito tempo o principal combustível no uso cotidiano, tornando seu abastecimento essencial, aliado à massiva campanha para que o Brasil tomasse de fato posse deste recurso presente em seu território. A campanha “O Petróleo é nosso” fez da Petrobrás uma companhia que o povo se orgulha em ter como uma “empresa brasileira”.

A partir da década de 1990, com os movimentos liberais ganhando força, o Brasil passou por uma ampla reforma econômica, ocorrendo a desestatização de muitas companhias criadas nas décadas anteriores. Embora grande parcela da sociedade tenha sido contra as privatizações, as vendas aconteceram com relativa facilidade em muitos setores, porém o mesmo não pode ser dito do setor petrolífero. Collor e FHC, assim como os presidentes seguintes, trataram de não incluir a Petrobrás em suas agendas privatistas, decisões que tiveram motivos diversos, porém o fator da identificação cultural com a empresa certamente foi um dos mais importantes.

Diante deste panorama é possível entender o motivo para a desestatização da Petrobrás ser tão difícil de acontecer. Privatizá-la não é uma decisão que envolve apenas o fator econômico, mas também uma questão cultural, com amplo histórico de manifestação popular em defesa da nacionalização do petróleo, tornando-o árduo e

prolongado o caminho a ser percorrido até a sua abertura ao capital privado, passando por infindáveis tramitações no Congresso e liminares do poder jurídico, além da reação negativa de grupos institucionalizados de petroleiros, como o Sindipetro e a FUP. A nacionalização construída em torno do petróleo brasileiro torna praticamente inviável a sua desestatização sem que haja turbulências sociais e políticas.

REFERÊNCIAS

Abreu Marcelo de Paiva. 1990. *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889/1989*. Rio de Janeiro: Campus.

A importância das liminares de Edson Fachin e Ricardo Lewandowski. 2019. *epbr*. Disponível em: <https://epbr.com.br/a-importancia-das-liminares-de-edson-fachin-e-ricardo-lewandowski/>. Acesso em: 10 de dez de 2020.

Almeida Monica Piccolo. 2010. *Reformas neoliberais no Brasil: a privatização nos governos Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso*. PhD Theses, Programa de PósGraduação em História da Universidade Federal Fluminense, Niterói, 427p.

Altos e baixos: choque do petróleo deu origem ao desenvolvimento da Bacia de Campos. 2015. *O Globo* Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/petroleo-e-energia/altos-baixos-choque-do-petroleo-deu-origem-ao-desenvolvimento-da-bacia-de-campos-16509415>. Acesso em: 05 de mar de 2020.

Barreto Carlos Eduardo Paes. 2001. *A Saga do petróleo "A farra do boi*. São Paulo, Nobel.

BNDES. Histórico. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/desestatizacao/processos-encerrados/Historico>> Acesso em: 30 de nov de 2020.

Brasil. 1864. *Decreto nº 3.352-A*, de 30 de novembro de 1864. Concede a Thomaz Denuy Sargent faculdade pelo prazo de noventa annos para, por si ou por meiode uma Companhia, estrahir turfa, petroleo e outros mineraes nas Comarcas doCamamú e Ilhéos, da Provincia da Bahia, nov 1864. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-3352-a-30-novembro-1864-555171-publicacaooriginal-74298-pe.html>. Acesso em: 12 nov.2019.

Brasil. 1864. *Decreto nº 3.352-A*, de 30 de novembro de 1864. Concede a ThomazDenuy Sargent faculdade pelo prazo de noventa annos para, por si ou por meio de uma Companhia, estrahir turfa, petroleo e outros mineraes nas Comarcas do Camamú e Ilhéos, da Provincia da Bahia. Coleção de Leis do Império do Brasil,Palacio do Rio de Janeiro, v. 1, n. Acesso em: 12 nov. 2019.

Brasil. 1921. *Decreto nº 4.265* de 15 de janeiro de 1921. Regula a propriedade e a exploração das minas, jan 1921. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-4265-15-janeiro-1921-568703-publicacaooriginal-92061-pl.html>. Acesso em: 15 de dez.2019.

Brasil. 1872. *Decreto nº 5014* - de 17 de julho de 1872. Concede a Luiz Matheus Maylaski permissão por dous annos para explorar carvão de pedra e petroleo nas comarcas de Sorocaba, Itapetininga e Itú, na Provincia de S. Paulo, dez 1872. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/norma/407083/publicacao/15817005>. Acesso em: 12 nov. 2019.

Brasil. 1883. *Decreto n° 8.840*, de 5 de janeiro de 1883. Concede permissão ao Dr. Gustavo Luiz Guilherme Dodt e Bacharel Tiberio César de Lemos para explorarem mineraes na Provincia do Maranhão, jan 1883. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-8840-5-janeiro-1883-544195-publicacaooriginal-55177-pe.html>. Acesso em: 18 nov. 2019.

Brasil. 1921. *Decreto n° 15.211*, de 28 de dezembro de 1921. Regulamento relativo á propriedade e á exploração das minas, a que se refere o decreto n. 15.211, desta data. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/D15211.htm. Acesso em: 20 nov. 2019.

Brasil. 1997. Lei n° 9.478, de 6 de agosto 1997. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1997/lei-9478-6-agosto-1997-365401-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 17 de nov. 2019.

Camara dos Deputados. 2013. "*60 anos da Petrobrás*". Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/60-anos-da-petrobras>. Acesso em: 15 de de de 2019.

Campo Pioneiro, em Lobato, abriga hoje favela. 2005. *O Globo* 25 de set de 2005. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/393677/complemento_1.htm?sequence=2. Acesso em: 20 de nov de 2019.

Carrano Pedro. 2020. Privatização de refinarias de combustível enfraquece indústria e empregos. 2020. *Brasil de Fato*. Disponível em: <https://www.brasildefatopr.com.br/2020/10/06/privatizacao-de-refinarias-de-combustivel-enfraquece-industria-e-empregos> Acesso em: 30 de nov de 2020.

Carrasco Vinícius, Manoel João. 2020. Valeu a pena privatizar a Vale?. 2011. *Brasil Economia*. Disponível em: <http://www.brasil-economia-governo.org.br/2011/04/06/valeu-a-pena-privatizar-a-vale/>. Acesso em: 25 de nov de 2020.

Carvalho J.M. 2010. *A escola de Minas de Ouro Preto: o peso da glória*. Rio de Janeiro, Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 196 p. ISBN: 978-85-7982-005-2.

Cohn Gabriel. 1968. *Petróleo e nacionalismo*. São Paulo, Difusão Europeia do Livro.

Cotta Pery. 1975. *O petróleo é nosso?* [S.l.], Guavira Editores -

Dias José Luciano de Mattos & Quaglino Maria Ana. 1993. *A questão do petróleo no Brasil: uma história da PETROBRÁS*. Rio de Janeiro, CPDOC;PETROBRÁS.

D'Almeida A.L. 2015. *Indústria do Petróleo no Brasil e no mundo: formação, desenvolvimento e ambiência atual*. São Paulo, Edgard Blucher.

Estudo aponta impacto de R\$ 3,6 bi no PIB com refino nacional a plena capacidade. 2019. *Epbr*. Disponível em: <https://epbr.com.br/estudo-aponta-impacto-de-r-36-bi-no-pib-com-refino-nacional-a-plena-capacidade/>. Acesso em: 18 de mar de 2020.

Elias Juliana. 2018. Se Petrobras não tem monopólio, por que mais empresas não fazem gasolina? *Economia UOL*. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2018/05/21/petrobras-monopolio-refino-gasolina.htm>. Acesso em: 30 de abril de 2020.

Farias Carlos Frederico Nóbrega, Guerra Gustavo Rabay, Alves Renato José Ramalho. 2017. Regulação setorial no Brasil e teoria da captura de agências: lineamentos históricos, concepção e desafios para um modelo regulatório independente. *Revista Jurídica*, [S.l.], 2 (43): 216 - 233, fev. ISSN 2316-753X.

Fernandes Antônio Carlos Sequeira & Scheffler Sandro Marcelo. 2014. A comissão geológica do império e os crinoides fósseis do Museu Nacional/UFRJ, Rio de Janeiro, Brasil. *Filosofia e História da Biologia*, São Paulo, 9(2): 121-139.

FGV CPDOC. 2009. "*Getúlio Dornelles Vargas*". Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/getulio-dornelles-vargas>. Acesso em: 20 de dez de 2019.

FGV CPDOC. 2001. "A era Vargas: dos anos 20 a 1945". Disponível em: https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/biografias/horta_barbosa. Acesso em: 21 de dez de 2019.

FGV CPDOC. 2001. "*Pandiá Calógeras*". Disponível em: https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/biografias/pandia_caloger_as. Acesso em: 25 de nov de 2019.

FGV CPDOC. 2017. "*Petrobrás*". Disponível em: <https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas2/artigos/ElVolto/Petrobras>. Acesso em: 03 de dez de 2019.

Figueiredo Miriam Beatriz C. 2009. "*Da memória dos trabalhadores à memória da Petrobrás: a história de um projeto*". Dissertation, Mestrado, Pós-Graduação em História, Política e Bens Culturais, CPDOC, Rio de Janeiro, RJ, 109p.

FUP repudia decisão do STF sobre venda de refinarias da Petrobrás e reforça a necessidade legal da consulta ao Congresso. 2020. Autoria Cidadão. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/fup-repudia-decisao-do-stf-sobre-venda-de-refinarias-da-petrobras-e-reforca-a-necessidade-legal-da-consulta-ao-congresso/>. Acesso em: Acesso em: 07 de nov de 2020.

Gauto Marcelo. 2019. Por que a Petrobras deveria vender as suas refinarias?. *Epbr*. Disponível em: <https://epbr.com.br/por-que-a-petrobras-deveria-vender-as-suas-refinarias/>. Acesso em: 10 de out de 2020.

Gauto Marcelo. 2019a. Por que as gigantes do petróleo Shell, BP, Chevron, Exxon ou Total nunca investiram em refino no Brasil?. *Epbr*. Disponível em: <https://epbr.com.br/por-que-as-gigantes-do-petroleo-shell-bp-chevron-exxon-ou-total-nunca-investiram-em-refino-no-brasil/>. Acesso em: 26 de nov de 2020.

Goldman Sachs recomenda privatizar Petrobrás, CEF e BB. 1999. *Folha*. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi25019915.htm>. Acesso em: 29 de nov de 2020.

Gomes Celso de Barros (org.). 2007. *Geologia USP: 50 anos*. São Paulo, EdUSP.

Governo Dilma (PT) aprofunda privatização da Petrobrás com venda de 49% da Gaspetro". 2015. *Sindipetro AL/SE*. Disponível em: <https://sindipetroalse.org.br/noticia/1639/governo-dilma-pt-aprofunda-privatizacao-da-petrobras-com-venda-de-da-gaspetro>. Acesso em: 202 de nov de 2020.

Hernández, José Manuel Lavers. 2012. O fenômeno da captura e o direito brasileiro. *Direito Net*. Disponível em: <http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/6978/O-fenomeno-da-captura-e-o-Direito-Brasileiro>. Acesso em: 7 de nov de 2020.

Justen Filho Marçal. 2002. *O direito das agências reguladoras independentes*. São Paulo, Dialética.

Keynes J. M. 1983. *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo, Abril Cultural. (Coleção Os Economistas).

Lemos Renato. 2018. *Julio Caetano Horta Barbosa*. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdac/acervo/dicionarios/verbete-biografico/julio-caetano-horta-barbosa>. Acesso em: 26 de nov de 2019.

Locke John. 2006. *Segundo tratado sobre o governo*. Trad. Alex Marins. São Paulo, Martin Claret, 2006.

Majoria segue contra privatizações. 2020. *Datafolha*. Disponível em: <http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2019/09/1988408-maioria-segue-contra-privatizacoes.shtml>. Acesso em: 02 de dez de 2020.

Mapa Aquivo Nacional. 2019. *Serviço geológico e mineralógico do Brasil*. 05 de Dez de 2019. Disponível em: <http://mapa.an.gov.br/index.php/component/content/article?id=756>. Acesso em: 10 de dez de 2019.

Marx K. & Engels F. 1986. *O manifesto comunista*. Rio de Janeiro, Global Editora.

Mauad João Luiz. Captura Regulatória. 2012. *Ordem livre*. Disponível em: <http://ordemlivre.org/posts/captura-regulatoria>. Acesso em: 7 de nov de 2020.

Melo Luísa. Prejuízo da Petrobras é o maior do Brasil em quase 30 anos. 2015. *Portal Exame*. Disponível em: <https://exame.com/negocios/prejuizo-da-petrobras-e-o-maior-do-brasil-em-quase-30-anos/>. Acesso em: 22 de nov de 2020.

Moura Pedro de & Carneiro Felisberto Olímpio. 1976. *Em busca do petróleo brasileiro*. Ouro Preto, Fundação Gorceix.

Nogueira, Marta É inconcebível que uma empresa tenha 98% do refino do Brasil, diz presidente da Petrobras. 2019. *Portal Exame*. Disponível em: <https://exame.com/negocios/e-inconcebivel-uma-empresa-ter-98-do-refino-do-pais-diz-ceo-da-petrobras/>. Acesso em: 05 de dez de 2020.

Paiva Silvia Maria Caldeira. 1994. Tema em Debate. A privatização no Brasil: breve

avaliação e perspectivas. *Indicadores Econômicos FEE*, **22**(2): 104-117.

Pamplona, Nicola. 2019. *Amazonas Atual*. Petrobras é obrigada a divulgar preço do gás, determina a Agência Nacional de Petróleo. Disponível em: <https://amazonasatual.com.br/petrobras-e-obrigada-a-divulgar-preco-do-gas-determina-a-anp/>. Acesso em: 12 de julho de 2020.folha

Petrobrás. 2017. *Produção de petróleo e gás natural em outubro*. Disponível em: <https://petrobras.com.br/fatos-e-dados/producao-de-petroleo-e-gas-natural-em-outubro.htm>. Acesso em: 07 de mar de 2020.

Petro Notícias. 2018. *Petrobrás acelera programa de privatização da empresa anunciando oficialmente venda refinarias e oleodutos*. Disponível em: <https://petronoticias.com.br/petrobras-acelera-programa-de-privatizacao-da-empresa-anunciando-oficialmente-venda-refinarias-e-oleodutos/> Acesso em: 02 de maio de 2018.

Petro Notícias. 2018. *Petrobrás amplia sua privatização para refinarias mas vai enfrentar forte resistência de seus empregados*. Disponível em: <https://petronoticias.com.br/petrobras-amplia-sua-privatizacao-para-refinarias-e-vai-enfrentar-forte-resistencia-de-seus-empregados/> .Acesso em: 02 de maio de 2018.

Peyerl Drielli. 2017. *O Petróleo no Brasil: exploração, capacitação técnica e ensino de geociências (1864 - 1968)*. [S.l.], Editora UFABC.

Peyerl Drielli & Figueirôa Silvia F. de M. 2012. Petróleo: uma batalha nacional de territorial. In: 13º Seminário Nacional de História da Ciência e da Tecnologia, 2012, São Paulo. *Anais[...]*, Disponível em: https://www.13snhct.sbhc.org.br/resources/anais/10/1344993093_ARQUIVO_petroleoum-abatalhanacionaleterritorial.pdf. Acesso em: 05 de maio de 2018.

Pinheiro Armando Castelar & Fukasaku Kiichiro (ed.). 2000 *A privatização no Brasil: o caso dos serviços de utilidade pública*. Rio de Janeiro, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 370 p.

Pinheiro Armando Castelar. 1996. No que deu, afinal, a privatização?. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. (Textos para discussão Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social; n. 40).

Pinto Tales dos Santos. 2019. "A sociedade durante a República Velha". *Brasil Escola*. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/historiab/sociedade.htm>. Acesso em 18 de janeiro de 2020.

Prazeres Leandro. **Ano**. Futuro chefe da Petrobras já disse que privatização da empresa é "urgente". *Economia UOL*. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2018/11/19/roberto-castello-branco-petrobras.htm>. Acesso em: 01 de abril de 2020.

Racy Sonia. 2020. 'Petrobrás ter 98% do refino é uma anomalia', diz Roberto Castello Branco. *O estado de S. Paulo, Estadão*. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,petrobras-ter-98-do-refino-e-uma-anomalia-diz-roberto-castello-branco,70003536346>. Acesso em: 10 de dez de 2020.

Rede Brasil Atual. 2020. *Celso Amorim: venda de refinarias da Petrobras debilita segurança energética*. Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/politica/2020/10/celso-amorim-decisao-stf-privatizacao-refinarias-petrobras/>. Acesso em: 10 de dezembro de 2020.

Rede Brasil Atual. 2019. *STF dispensa autorização do Legislativo para venda de subsidiárias de estatais*. Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/politica/2019/06/stf-decide-que-venda-de-subsidiaria-de-estatal-dispensa-autorizacao-do-legislativo/>. Acesso em: 10 de dezembro de 2020.

Rosa Ádima Domingues da. 2008. *Agências reguladoras e estado no Brasil: reformas e reestruturação neoliberal nos anos 90*. MS Dissertation, Mestrado em Ciências Sociais, Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, 146p.

Rousseau J. J. 2008. *Discurso sobre a desigualdade entre os homens*. Porto Alegre, L&PM Pocket.

Silva Joana Costa e. 2005. *O modelo de privatização do governo Fernando Henrique Cardoso*. Monografia, PUC-RJ, Rio de Janeiro, 70p.

Skidmore Thomas E. 2010. *Brasil: de Getúlio a Castello (1930 – 64)*. São Paulo, Companhia das Letras.

Smith A. 1974. *Investigação sobre a natureza e as causas da riqueza das nações*. São Paulo, Abril Cultural. (Coleção Os Pensadores).

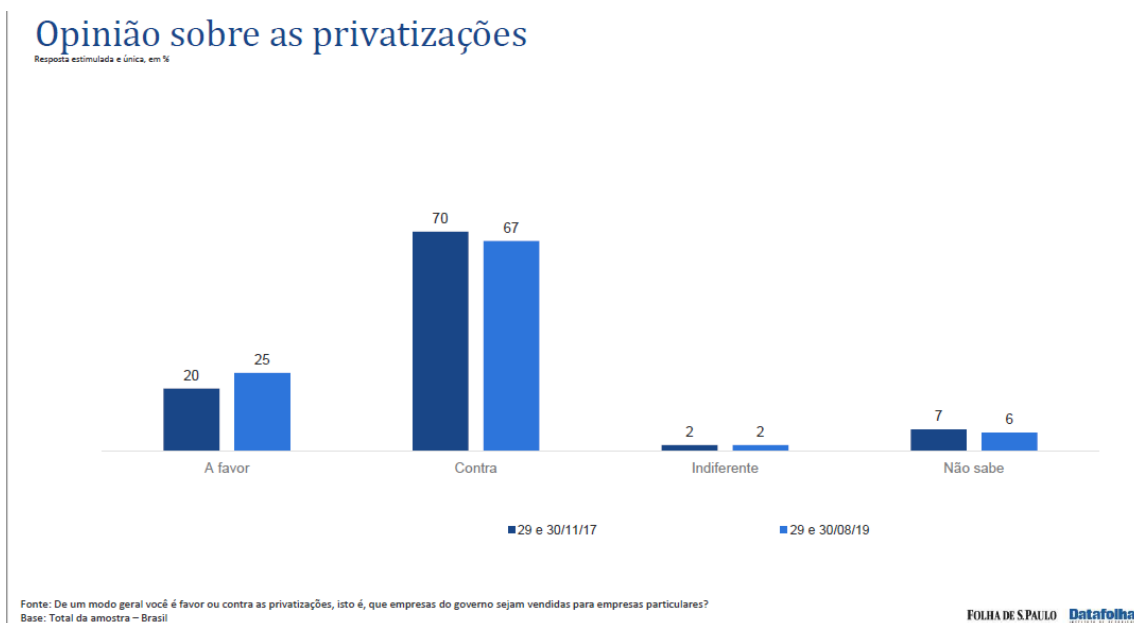
Smith Adam. 2009. *A riqueza das nações: uma investigação sobre a natureza e as causas da riqueza das nações*. 1 ed. São Paulo, Madras, 747p.

Souza Sabrina Martins de. 2010. *Trajetória desenvolvimentista da Petrobrás a partir dos anos 90: um estudo da empresa estatal como instrumento de política de desenvolvimento*. Trabalho de Conclusão de Curso, Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, Florianópolis, 166p.

Weimann Guilherme. Privatização de refinarias nos fará reféns de empresas estrangeiras”, diz economista”. Sindipetro, 2020. Disponível: <https://sindipetrosp.org.br/privatizacao-de-refinarias-nos-fara-refens-de-empresas-estrangeiras-diz-economista/>. Acesso em: 29 de nov de 2020.

Veja onde fiz correções estão em vermelho e falta colocar em alguns o ano (se for a data do acesso não precisa incluir no inicio apos a autoria).

ANEXO A



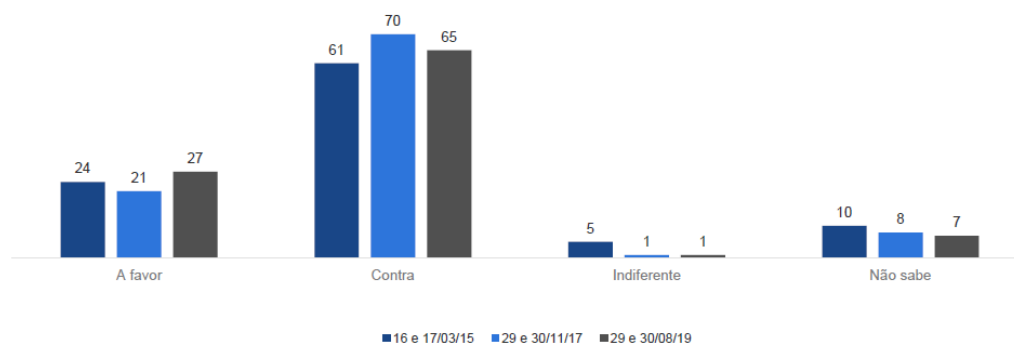
Fonte: (Fonte: De um modo geral você é favor ou contra as privatizações, isto é, que empresas do governo sejam vendidas para empresas particulares? 2019).

Aqui na fonte só autoria e ano

ANEXO B

Opinião sobre a privatização da Petrobras

Resposta estimulada e única, em %



Fonte: E você é a favor ou contra a privatização da Petrobras?
Base: Total da amostra – Brasil

FOLHA DE S. PAULO Datafolha

Fonte: (Fonte: De um modo geral você é favor ou contra as privatizações, isto é, que empresas do governo sejam vendidas para empresas particulares? 2019)

idem

ANEXO C

Resultados da Privatização – Receitas e Dívidas Transferidas, 1991-1999
(US\$ Milhões, até 30.6.99)

Resultados	1991		1992		1993		1994		1995		1996		1997		1998		1999		Total	
	Rec.	Dív.	Rec.	Dív.	Rec.	Dív.	Rec.	Dív.	Rec.	Dív.	Rec.	Dív.	Rec.	Dív.	Rec.	Dív.	Rec.	Dív.	Rec.	Dív.
Esfera Federal																				
Siderurgia	1.474	369	921	718	2.250	1.539	917	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5.562	2.626
Petroquímica	-	-	1.266	211	172	2	445	84	604	622	212	84	-	-	-	-	-	-	2.699	1.003
Energia	-	-	-	-	-	-	-	-	400	2	2.358	586	270	-	880	1.082	-	-	3.908	1.670
Ferrovias e Portos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.477	-	266	-	355	-	-	-	2.098	-
Mineração	-	-	-	-	-	-	6	-	-	-	-	-	3.299	3.559	-	-	-	-	3.305	3.559
Telecomunicações	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4.734	-	21.823	2.125	413	-	26.970	2.125
Fertilizantes	-	-	202	53	205	20	11	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	419	75
Financeiro	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	240	-	-	-	-	-	240	-
Outros	140	5	12	-	-	-	192	263	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	344	268
Participações	-	-	-	-	-	-	395	-	-	-	33	-	190	-	421	-	-	-	1.040	-
Total Federal	1.614	374	2.401	982	2.627	1.561	1.966	349	1.004	624	4.080	670	8.999	3.559	23.479	3.207	413	-	46.585	11.326
Esfera Estadual																				
Telecomunicações	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.018	822	-	-	1.018	822
Financeiro	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	401	-	647	-	-	-	1.048	-
Gás	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	576	-	-	-	988	88	1.564	88
Energia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	587	364	9.945	1.499	5.166	2.538	216	-	15.914	4.401
Outros	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	25	-	307	-	336	-	-	-	668	-
Participação	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	794	-	2.388	-	330	-	-	-	3.512	-
Total Estadual	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.406	364	13.617	1.499	7.497	3.360	1.204	88	23.724	5.311
Total Geral	1.614	374	2.401	982	2.628	1.561	1.967	349	1.004	624	5.486	1.034	22.616	5.058	30.976	6.567	1.617	88	70.309	16.637

Fonte: BNDES.

Fonte: (BNDES 2000).

Nas anteriores tem que ficar igual a essa

ANEXO D

Total de privatizações na década de 90 (até março de 1999)
 (US\$ Milhões)

Setor	Número de empresas	Receitas	Dívida transferida	Total
Siderurgia	8	5.562	2.626	8.188
Petroquímica	27	2.698	1.00	3.701
Ferrovias	7	1.698	—	1.698
Mineração	2	3.305	3.559	6.864
Telecomunicações	24	26.644	2.125	28.769
Energia	3	3.907	1.670	5.577
Outros	16	1.401	343	1.744
Participação	—	1.040	—	1.040
Âmbito federal	87	46.255	11.326	57.581
Âmbito estadual	28	22.736	5.223	27.959
Total	115	68.991	16.549	85.540

Fonte: BNDES.

Fonte: (BNDES 2000)

ANEXO E

Carta do Presidente Fernando Henrique Cardoso ao Congresso Nacional em 1995.



Brasília, 7 de agosto de 1995.

Exmo. Senhor
Senador José Sarney
Presidente do Senado

Fernando Henrique Cardoso

Em recente encontro que mantive com o Senador Ronaldo Cunha Lima e com o Senador Jader Barbalho, referiu-me o ilustre relator no Senado da PEC nº 6 suas preocupações quanto à eventual privatização da PETROBRÁS, bem como quanto às condições futuras de operações da empresa.

Desejo reafirmar a V. Excelência o que foi exposto em discussão na Câmara pelo Líder do governo naquela casa, Deputado Luiz Carlos Santos.

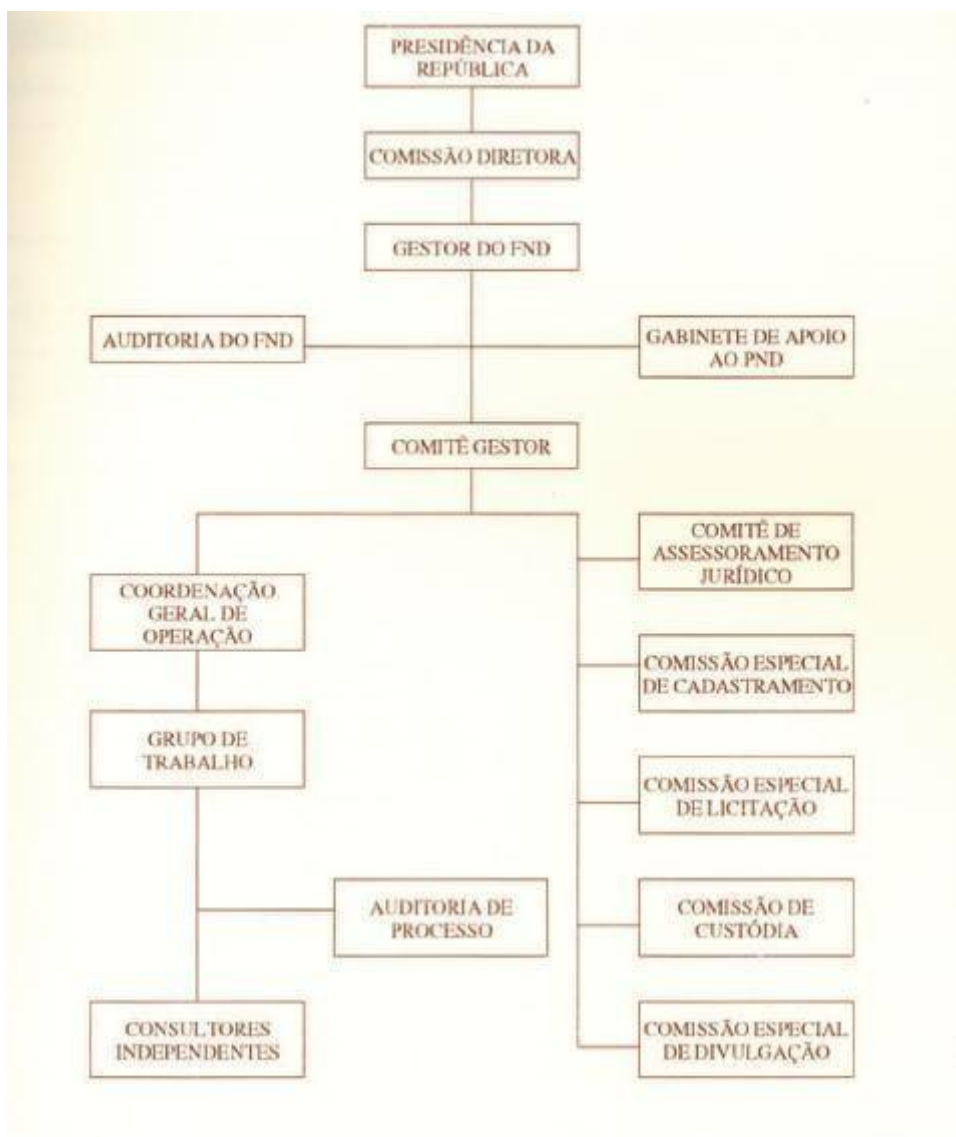
Por isso mesmo, quando do encaminhamento do projeto de lei para regulamentar o novo dispositivo constitucional, proporei ao Congresso Nacional, que:

1. a PETROBRÁS não seja passível de privatização;
2. a União não contrate empresas para a pesquisa e lavra em áreas que tenham produção já estabelecida pela PETROBRÁS, áreas essas que, permanecerão, observadas as normas do novo modelo, com a citada companhia estatal;

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO
Presidente da República Federativa do Brasil

ANEXO F

Estrutura Operacional do Programa Nacional de Desestatização



Fonte: (BNDES 1992).