

PROBLEMAS CANDENTES DO SETOR DO PETRÓLEO NO BRASIL.

Palavras Chave: PETROBRAS, soberania, crise.

Haroldo Lima¹

RESUMO

Este artigo traz ideias e informações que apresentei em recente debate co-promovido pela Sessão baiana da Fundação Maurício Grabois. Aqui eu debato o significado da defesa da Petrobras como petroleira sob controle estatal, contra as investidas que tentam desqualificá-la, no quadro das dificuldades financeiras que atravessa; a importância do atual sistema regulatório misto para a exploração e produção do petróleo no Brasil, constituído pela partilha da produção para a região do pré-sal e áreas semelhantes que vierem a ser descobertas e pelo sistema de concessões, que vigora nas demais bacias sedimentares brasileiras; o interesse em articular os “desinvestimentos” planejados pela Petrobras, em áreas não fundamentais, com os “investimentos” a serem feitos por empresas brasileiras, em bacias maduras e campos em declínio, em terra e águas rasas; e a necessidade de medidas legais e regulatórias condizentes com a queda persistente dos preços do óleo em nível internacional.

¹ Engenheiro, ex-deputado Federal e ex-diretor Geral da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis.

1) A Petrobras: soberania e conjuntura de problemas

A Petrobras, um dos símbolos maiores da luta brasileira pela independência e soberania, das mais eficazes petroleiras do mundo e com fundamentos empresariais sólidos, no momento, enfrenta problemas. Sua defesa é parte da defesa da soberania brasileira.

O petróleo modelou a base técnica do mundo atual. Foi a fonte energética mais consumida no século XX (35% da matriz energética mundo, 40% da dos países da OCDE e 37% da brasileira). Foi objeto de muita disputa, de invasões e guerras.

Até a década de 1960, prevaleceu no mundo um cartel de sete grandes empresas, conhecidas como as “sete irmãs”: Exxon, Chevron, Gulf Oil, Mobil, Texaco, Shell e BP. Elas tinham hegemonia das reservas, da produção, do refino e da distribuição dos combustíveis.

Foi no enfrentamento dessas empresas que começaram a surgir estatais do petróleo: em 1922, a Argentina funda a Yacimientos Petrolíferos Fiscales, a YPF; em 1938, o México fundou sua Pemex e, em anos subsequentes, surgem estatais na Inglaterra, Itália, França, Canadá, Japão, Noruega etc. Quando ocorreram as revoluções na Rússia, em 1917, e depois na China, em 1949, estatais petrolíferas russas e chinesas foram fundadas.

O surgimento da Petrobras, em 1954, faz parte desse processo de luta dos países pela independência energética e soberania. É por

isso que a Petrobras é um dos maiores símbolos da nacionalidade brasileira. Quando estatais dos grandes países do Oriente Médio começaram a surgir, a geopolítica do petróleo se modificou. Em 1960 os grandes países produtores dão um passo à frente e criam a Organização dos Países Exportadores de Petróleo, a OPEP. E assim, pelo final dos anos 1980, a situação foi-se invertendo: as antigas “sete irmãs” perderam reservas e optaram por fusões. As estatais petrolíferas cresceram.

Hoje, as “sete irmãs” se transformaram em quatro: ExxonMobil, ChevronTexaco, Shell e BP e as novas “sete” maiores empresas petrolíferas do mundo, sob o aspecto de domínio de reservas, são todas estatais: SaudiAramco, da Arábia Saudita; a Gazprom, da Rússia; a CNPC, da China; a NIOC, do Iran; a PDVSA, da Venezuela; a Petrobras, do Brasil; e a Petronas, da Malásia. Essas novas “sete” maiores petroleiras detêm perto de 40% das reservas; as antigas “sete” controlam aproximadamente 3%.

2) A Petrobras e sua história de ameaças debeladas

Durante sua existência de mais de 60 anos, a Petrobras, como estatal, foi diversas vezes alvo de ameaças. Queriam privatizá-la. Algumas vezes as iniciativas privatistas foram audazes. Em agosto de 1958, o próprio John Foster Dulles, então poderoso Secretário de Estado americano, em visita ao Brasil, pressionou o presidente Juscelino Kubitschek para desestabilizar a estatal. Passou à história a reação do então Ministro da Guerra do

Brasil, o General Lott, que chamou a imprensa e declarou categórico: "A Petrobras é intocável".

Na Revisão Constitucional de 1993/94, outra tentativa foi feita. A revista Veja, de 30 de março de 1994, publicou uma extensa matéria de dez páginas, preche de mentiras contra a empresa, para desacreditá-la e facilitar uma mudança constitucional para enfraquecer a Petrobras. A resistência, nas ruas e no Parlamento, detonou a torpe pretensão.

Em 1995, o presidente Fernando Henrique Cardoso encaminhou ao Congresso um Projeto de Lei pondo fim ao sistema conhecido como monopólio estatal do petróleo. Na época, eu mesmo estava no Congresso e acompanhei de perto a movimentação. Era voz corrente que, extinto o monopólio, viria depois à privatização da Petrobras. Como a defesa do monopólio enfraquecera, o setor nacionalista articulou uma Emenda, assinada pelo Senador Ronaldo Cunha Lima, relator do citado projeto, que admitia o fim do monopólio, desde que ficasse proibida a privatização da Petrobras. O governo rejeitou sumariamente a Emenda, o que mostrava que não era só o fim do monopólio que ele pretendia, mas a privatização da Petrobras.

A resistência recrudescer no Congresso, passamos à obstrução e o presidente do Senado José Sarney não pautou a votação da matéria. Criou-se uma situação em que FHC teve que voltar atrás e colocar, por escrito, em carta ao presidente do Senado, que depois da quebra do monopólio, a Petrobras não seria privati-

zada.

E assim aconteceu: o então governo privatista de Fernando Henrique Cardoso tudo fez para que vigorasse no Brasil um mercado aberto sem estatal; terminou ficando um mercado aberto com forte presença estatal. A Agência Nacional do Petróleo, então criada, foi, naquela oportunidade, a única agência que surgiu para regular um setor onde não houve privatização.

3) A Petrobras foi das petroleiras que mais cresceram no mundo

Os dois choques do petróleo, como são chamados os acontecimentos de 1973 e de 79 (quando os preços do barril do óleo saltaram de US\$3/b para US\$12/b, no primeiro choque, e chegou a US\$32/b, no segundo choque), levaram a se intensificar a busca de petróleo no mundo. E os resultados apareceram. Foram feitas descobertas de grandes reservas no Golfo México, no Mar do Norte, no Leste europeu e em países em desenvolvimento.

No Brasil, em função desses "choques", dois fatos importantes se deram: o lançamento do "pró-álcool", que veio a dar na produção do etanol atual, e a chegada da Petrobras na bacia de Campos, a maior do Brasil até então, através da descoberta do campo de Garoupa, em 1974. Na esteira dessa descoberta, a Petrobras chegou ao primeiro campo gigante da bacia de Campos, Albacora, em 1985, e pouco depois ao maior de todos até então descobertos, Marlim, ainda em 1985, já em águas profundas. Em 1996 haveria outra des-

coberta grandiosa, Roncador, em águas ultra profundas.

Pelos anos de 2006/07 o Brasil, que estava com uma reserva provada da ordem de 14 bilhões de barris de petróleo, faz sua descoberta mais notável, o pré-sal, anunciado em 08 de novembro de 2007. Alterava-se o posicionamento do Brasil no mundo e da Petrobras em meio às empresas petrolíferas. Alterava-se também a postura de forças mundiais face ao Brasil: cinco meses após o anúncio da descoberta (abril 2008), os Estados Unidos anunciaram que a sua Quarta Frota, força naval que estava desativada há 58 anos (1950), foi reorganizada para fiscalizar o Atlântico Sul, onde está o pré-sal brasileiro.

4) A situação que se criou a partir de 2014

O sistema capitalista mundial já vinha enfrentando, desde 2008, grave crise que começara pelos Estados Unidos e se espalhara, em anos seguintes, pela Grécia, Espanha, Portugal e outros países. Convulsões sociais chegaram a ocorrer. A rigor essa crise sistêmica ainda não foi debelada, mas a partir de meados de 2014 ela apresenta faceta de grande impacto, a queda dos preços das commodities.

No período que começa em 2003, gradativamente, as commodities, especialmente algumas abundantes no Brasil, passaram a ter altos preços internacionais, seja porque a economia mundial crescia, seja porque a China aumentou bastante à compra dessas mercadorias. Muitos recursos entraram no país, por conta desses preços elevados.

Ocorre que a partir de meados de 2014, esse ciclo de elevados preços das commodities acaba e principalmente três produtos têm queda acentuada e persistente, o ferro, o petróleo e a soja. Todo o país sofreu com a retração aguda de recursos. O petróleo, que esteve cotado, por tempo prolongado, a preço acima de US\$100 o barril, vê seu preço rebaixado para menos de US\$50 o barril e mesmo abaixo de US\$40.

As consequências desse fato foram sentidas profundamente. Países como Rússia, Iran e Venezuela, onde a exportação de petróleo é fundamental, passaram a enfrentar dificuldades. Os produtores americanos do shale oil e shale gás, que pagam caro pela produção que fazem, também foram surpreendidos com os preços baixos, e algumas dezenas abandonaram o mercado.

5) A Petrobras: problemas gerais e específicos

A queda do preço do petróleo impactou o setor. Ativos petrolíferos importantes perderam valor, o que repercutiu bastante na situação de todas as grandes empresas petrolíferas no mundo, como a Petrobras. Afora esses problemas, a Petrobras viu-se às voltas com problemas específicos. Um deles foi a venda, por tempo prolongado, de gasolina a preço abaixo do preço de mercado, o que gravou bastante seu caixa. Outro foi um esquema corrupto descoberto que lhe saqueava grandes montantes de dinheiro.

O fato que evidenciou o tamanho do proble-

ma que se abateu sobre a Petrobras foi a não divulgação pela companhia do seu Balanço auditado de 2014. Quando, em 2015, dito Balanço apareceu, acusou um prejuízo de US\$21 bilhões. Pouco depois a empresa perdeu seu grau de investimento. A gravidade da situação ficou ainda mais evidente quando a dívida total da empresa foi revelada, US\$111 bilhões (algo em torno de R\$500 bilhões, dependendo do câmbio). A Bolsa de Valores acusou toda essa situação e o valor de bolsa da empresa (que é diferente do valor real) sofreu queda estrepitosa. Em março de 2011, após a oferta pública do pré-sal, o valor de mercado da Petrobras chegara a US\$250 bilhões (R\$413,5 bilhões) (ocasião em que a Forbes considerou-a a 8ª empresa do mundo). Na sequência, o valor caiu para US\$180 bilhões em 2012; para US\$120,7 bi em 2013; US\$86,8 bi em 2014 e US\$44,4 bi em 2015.

Acentue-se que este valor de mercado difere bastante do valor real de uma empresa. A Petrobras, por exemplo, que em 2013 valeria US\$120 bilhões, nesse mesmo ano faturou US\$185 bilhões. (Marx chamou esse valor de mercado de “valor fictício”)

6) Uma empresa com alto desempenho e fundamentos sólidos

Ante as dificuldades que a Petrobras passou a enfrentar, houve, e está havendo, setores que, ao invés de procurar resolver os problemas existentes, buscaram aumentá-los. Uma das providências tem sido esconder do grande público os fatos que mostram o excelente desempenho operacional da empresa, no

que setores da grande imprensa têm sido notáveis. Alardeiam os problemas, obscurecem os feitos positivos incomuns da estatal e seus fundamentos sólidos. Como praticamente não se falou, era bom lembrar:

1. A Petrobras fez, em outubro de 2010, uma oferta de ações que terminou com a maior capitalização de uma empresa de capital aberto da história do mundo, levantando US\$ 72,8 bilhões de dólares, mais ou menos o dobro do recorde anterior, que tinha sido estabelecido pela japonesa Nippon Telegraph and Telephone, em 1987;
2. Até setembro de 2014, em todo o mundo, só duas empresas de capital aberto aumentaram sua produção de petróleo, a Petrobras e a americana ConocoPhillips; a Conoco aumentou de 0,4%, a Petrobras de 3,3%;
3. Segundo a agência Reuters, no primeiro semestre de 2014, a Petrobras foi a segunda maior produtora de petróleo do mundo, entre as petroleiras de capital aberto; a primeira foi a norte-americana, Exxon-Mobil;
4. Segundo a mesma Reuters, no terceiro trimestre de 2014, a ExxonMobil passou ao segundo lugar nesse ranking, enquanto a Petrobras chegou ao primeiro;
5. Somando suas reservas em petróleo, a Petrobras detém cerca de 40 bilhões de barris de petróleo localizados na província do pré-sal brasileiro, o que lhe dá um enorme

fundamento sólido como empresa;

6. No dia 16 de dezembro de 2014, na província do pré-sal, a Petrobras produziu 700 mil barris/dia, um recorde, e em 21 de dezembro, bateu outro recorde, o da produção diária de 2,3 milhões de bep;

7) Desafios, possibilidades e ameaças no setor do petróleo brasileiro

Fica claro que a Petrobras é uma petroleira gigante em escala mundial. Detém das maiores reservas petrolíferas do mundo. Como todas as suas congêneres, enfrenta os efeitos da queda do preço internacional do petróleo, observa a evolução desse problema e está segura de que seus grandes projetos serão viabilizados. No período recente, sofreu duro golpe pela ação do referido esquema corrupto que por 18 anos a saqueou, mas que está sendo extirpado. Seu desafio maior no momento é resolver problemas financeiros e a questão de uma dívida elevada. A concentração de esforços é uma saída absolutamente natural.

A partilha da produção.

A Petrobras, por outro lado, sente as ameaças que pairam sobre si e sobre todo o setor petrolífero brasileiro. A primeira delas é a de acabarem com a partilha da produção que vigora no pré-sal e áreas estratégicas.

Quando o Congresso Nacional definiu, na Lei 12.351/2010, o regime de partilha, para vigorar no polígono do pré-sal e áreas estratégi-

cas, agiu com o maior discernimento, priorizando o interesse nacional. Os debates então desenvolvidos salientaram que a experiência internacional nessa questão não poderia ser desdenhada. De maneira geral, em regiões onde há grande risco exploratório e potencial incerto, usa-se, preferencialmente, o contrato de concessão, enquanto o contrato de partilha da produção é usado onde é baixo o risco exploratório e grande o potencial do petróleo a ser descoberto.

Na concessão, o óleo extraído é propriedade do concessionário, que paga ao Estado, royalties, participações especiais e outras. Na partilha, o óleo extraído é propriedade do Estado, que paga à empresa ou consórcio contratado, a parcela pré-fixada do excedente em óleo, o Estado assegura o interesse nacional, não só pela possibilidade de auferir maiores recursos, com contrato mais benéfico, como porque, tendo o controle da produção, pode atuar se necessário, contra o chamado “mal da abundância”, ou “doença holandesa”, danosa à industrialização do país.

O PLS 417/2014, do senador Aloísio Nunes Ferreira, do PSDB, ao pretender acabar com a partilha no pré-sal brasileiro, desarma o Estado nacional da possibilidade de controlar a produção na principal área produtora de petróleo do país, deixando-a sob o controle de multinacionais. O interesse nacional seria, assim, diretamente atingido.

A Petrobras como operadora única.

Outra questão pertinente diz respeito à de-

terminação legal de ser a Petrobras a operadora única no pré-sal.

A Lei 12.351/2010, além de definir o regime de partilha - que é o fundamental - estabeleceu ainda, em seu art. 4º, que a Petrobras deve ser a operadora única nessa província. É contra essa posição que se volta o PLS 131/2015 do senador José Serra, também do PSDB.

Definir a Petrobras como operadora única do pré-sal foi uma decisão acertada quando foi tomada, em 2010, e visava fortalecer a estatal num negócio de alta lucratividade, permitindo que ela acumulasse cada vez mais conhecimentos da geologia dos profundos horizontes do pré-sal.

Ocorre que, pelos critérios da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, ANP, a empresa que for operadora em determinado bloco deve participar com um mínimo de 30% das responsabilidades da Exploração e Produção (EeP) desse bloco, o que significa que para desfrutar de 30% das rendas futuras provenientes do negócio será necessário arcar com 30% dos encargos da atividade.

Era sabido que esses encargos, nas condições do pré-sal, seriam muito elevados, a começar pela participação no leilão, como se comprovou na licitação de Libra. Aí, a Petrobras decidiu integrar o consórcio vencedor, não com o mínimo de 30% que a lei lhe facultava, mas com 40%, o que significou que teve que pagar R\$6 bilhões pela sua parte no Bônus de assinatura (o Bônus foi de R\$15 bilhões). As des-

pesas subsequentes com a exploração também são grandes e a Petrobras está arcando com a sua parte de 40% no consórcio.

Percebe-se que a obrigatoriedade de a Petrobras ser a operadora única no pré-sal, assim como o fato dela ter aumentado para 40% sua participação no leilão de Libra, foram decisões tomadas em uma conjuntura favorável, em que era elevado o preço do petróleo em nível internacional e equilibrado o caixa da estatal. Lembremos que no dia 11 de junho de 2008, o petróleo foi cotado a US\$144/b e que a Empresa de Pesquisa Energética, EPE, admitiu que esse preço pudesse chegar a US\$200/b. Já bem depois, em junho de 2014, a cotação ainda era alta, US\$112/b. Por onde se vê a alta lucratividade da atividade petrolífera nesse momento e as condições favoráveis da Petrobras arcar com grandes encargos.

De meados de 2014 para cá, como já vimos, um fenômeno conflagrou o setor do petróleo no mundo inteiro: a cotação do barril do óleo despencou em gradação rápida para cerca de US\$45/b. Embora tenha havido recuperação, ela foi lenta e incerta. Nesse final de 2015, a cotação está rondando US\$35 o barril. Este fato trouxe consequências significativas para todo o setor do petróleo no mundo, levando prejuízo a grandes petroleiras.

A situação foi mais complicada para a Petrobras porque, além da queda dos preços do óleo, ela se viu às voltas com o desmascaramento de um grande esquema corrupto que atuava dentro e fora da empresa, dilapidan-

do-a. A estatal passou por constrangimentos, quatro de seus diretores foram presos por corrupção e a situação se deteriorou como já vimos, e a empresa não pode apresentar Relatório auditado de suas contas no final de 2014.

Quando, no início de 2015, o Relatório, devidamente auditado, foi divulgado, verificou-se um prejuízo contábil, em 2014, de R\$21 bilhões, para o que contribuiu a corrupção, calculada em R\$6 bilhões e a revisão para baixo dos ativos da companhia, de R\$44 bilhões, em decorrência, principalmente, da queda dos preços do petróleo.

O que é lícito indagar é se a Petrobras, nessa nova situação, eminentemente diferente do quadro anterior, com caixa depauperado e grande dívida, deve ser obrigada a arcar com 30% dos dispêndios de todos os eventuais consórcios vitoriosos em futuros leilões do pré-sal. Deve pagar esse montante elevado de dinheiro, mesmo em blocos que ela não considere prioritários?

Para escapar dessa situação, há a hipótese de não se fazer leilão de blocos no pré-sal. Mas isto não seria justo para com o Brasil, sedento de desenvolvimento e de recursos para educação e saúde.

Nosso país descobriu o pré-sal entre 2006/2007. De lá para cá, definimos o marco regulatório para sua exploração e produção, um grande avanço, mas só conseguimos realizar, em nove anos, no regime da partilha, um único leilão, de um único bloco. Não está pre-

visto o segundo leilão. Mas, suponhamos que se realize em 2017. O Consórcio vitorioso começará a fazer perfurações que, tudo dando certo, dariam acesso ao primeiro óleo mais ou menos em 2024. Dezessete anos após a descoberta teríamos feito dois leilões. É uma lentidão angustiante.

O problema posto não tem nada a ver com o regime de partilha, mas com a obrigatoriedade da Petrobras ser a operadora única no pré-sal. O que não tem cabimento no texto original do PLS 131/2015, do senador José Serra, é reservar para a Petrobras, na eventualidade dela deixar de ser a operadora única no pré-sal, o mesmo lugar que o de qualquer empresa, nacional ou estrangeira.

A Petrobras não pode ser tratada, no Brasil, e no pré-sal, como se fosse uma empresa estrangeira. Teria que ter uma condição especial. Essa condição seria a de ser operadora preferencial no pré-sal. Como operadora preferencial, a Petrobras teria a oportunidade de identificar quais os blocos onde quer ser operadora e, por consequência, que blocos não lhe interessa operar.

Levando em conta que o acionista principal da Petrobras é o Estado brasileiro, poderia caber ao Conselho Nacional de Pesquisa Energética, o CNPE, dirigido pelo Ministro de Minas e Energia, o referendo final das razões alegadas pela diretoria da empresa para não operar determinados blocos.

Transformar os “desinvestimentos” em “investimentos” de empresas brasileiras.

Agora realço a situação por que passa as empresas brasileiras que exploram e produzem petróleo no Brasil. Estas enfrentam variados obstáculos.

Na 9ª Rodada de Licitações da ANP, em 2007, das 67 empresas qualificadas, 32 eram brasileiras. Esse número caiu bastante, pois essas empresas têm dificuldades em entrar em explorações caras de blocos e não conseguem adquirir os campos em declínio da Petrobras. Na quadra atual, a estatal começa a falar em “desinvestimentos”.

É oportuno salientar que “desinvestimento” não deve ser feito em áreas fundamentais para a Petrobras e que vender ativos com o mercado “em baixa” é um mau negócio, mas, “desinvestir” campos em declínio é necessário para que a Petrobras não perca seu foco em grandes campos e no pré-sal.

Isto posto, há que se vincular os “desinvestimentos” a novos “investimentos”, que seriam feitos pelas empresas brasileiras que os adquirissem, no Nordeste, no Espírito Santo e até em águas rasas da bacia de Campos. Isto dinamizaria a economia nacional, ajudaria a retomada do desenvolvimento do Brasil, empregaria mão de obra e faria bem ao caixa da estatal.

Adaptações legais à conjuntura de baixos preços para ajudar a produção

Finalmente, reporto-me à necessidade de adaptações tópicas na legislação e regulação brasileiras, ante as mudanças substanciais ocorridas recentemente no mundo do petróleo. O setor petrolífero em nível internacional foi afetado com a crise geral do sistema capitalista, cujas origens remontam a 2008 nos Estados Unidos. Mas, a partir de 2014, teve particularidades notáveis. A principal delas foi a queda do preço internacional do óleo, sobre o qual já tanto falamos. Mas é preciso mostrar o quanto este fato foi expressivo.

De janeiro de 2011 a agosto de 2014, foram três anos e oito meses consecutivos em que o barril do petróleo (tipo Brent) esteve cotado a mais de US\$100, chegando a US\$144, em 11 de junho de 2008, com uma única exceção (junho de 2012, US\$97 o barril). De setembro de 2014 até agora, dezembro de 2015, em contraposição, são 15 meses em que a cotação do barril oscilou em torno dos US\$50, e chegou a US\$37. Esta queda prolongada repercutiu profundamente no meio petrolífero. Grandes petroleiras tiveram que rever seus planos. Seus desempenhos caíram. No Brasil, essa situação difícil foi agravada pela valorização do dólar e a corrupção.

Essas particularidades devem levar o governo federal a definir, em articulação com o setor petrolífero, uma política para a retomada do desenvolvimento setorial. Não existe política perene ou abstrata. Ela corresponde à situação existente. Se a situação muda, profunda e demoradamente, a política deve fazer ajustes correspondentes.

Passados mais de um ano da queda do valor do óleo, as petroleiras que atuam no Brasil, grandes e pequenas, inclusive as brasileiras, continuam sob as mesmas exigências. É como se o preço do produto que elas extraem não tivesse caído a mais da metade. Uma dessas exigências diz respeito às participações governamentais, royalties e participações especiais.

A Petrobras pagou até o surgimento da ANP (1997) royalties de 5%. Depois da quebra do monopólio, todas as produtoras no Brasil passaram a pagar 10%, salvo casos excepcionais. No pré-sal, sob a partilha, o royalty é de 15%. No mundo, a experiência é diversificada, aumentando o royalty quando há condições favoráveis e reduzindo seu percentual, podendo chegar perto de zero, (EUA), quando as condições são adversas.

Uma das condições adversas é o preço baixo do petróleo, sendo necessário, e possível uma alteração na legislação, autorizando a ANP a regular a matéria estabelecendo uma relação entre o percentual do royalty e o preço do produto, além de outras eventuais condições, como, por exemplo, a escala da produção. Poder-se-ia por em prática, de forma direta, o mandato constitucional que obriga “tratamento favorecido às empresas de pequeno porte” (art. 170 da CF). Empresas petroleiras brasileiras de pequeno porte são quase todas, exceto a Petrobras.