

BOLETIM INFOPETRO

PETRÓLEO & GÁS BRASIL

Análise de Conjuntura das Indústrias de Petróleo e Gás
Agosto de 2004 – Ano 5 – n.07

Grupo de Economia da Energia - Instituto de Economia – UFRJ
www.ie.ufrj.br/infopetro

Apresentação

Este número do Boletim Infopetro é um tributo à memória da Professora Carmen Alveal, que faleceu no último mês de julho. Nele estão reunidos cinco artigos escritos por ela nos últimos dois anos. Através desta publicação, o leitor poderá ter uma pequena amostra da análise lúcida e equilibrada, característica do pensamento de uma intelectual profundamente comprometida com a superação dos problemas brasileiros.

EQUIPE

Secretário Executivo:

Edmar Luiz F. de Almeida

Conselho Editorial

Edmar Luiz F. de Almeida
Carmen Alveal (*in memoriam*)
Helder Queiroz Pinto Jr.
Ronaldo Bicalho

Edição

Mariana Iooty
Akio Nakamura

Contato

Tel: (21) 3873-5270
Fax: (21) 2541-8148
e-mail: infopetro@ie.ufrj.br

NESTA EDIÇÃO

Editorial	2
A Modernização Dependente da Reforma Energética Brasileira	4
50 Anos da Petrobras: O Triunfo Real do Potencial Brasileiro	8
Os 30 Anos do Choque do Petróleo e o Brasil	12
Oleoduto Rio de Janeiro - São Paulo: Embate de Interesses no Vazio da Política Federal de Energia e de Desenvolvimento Regional.....	16
Política Energética é Prioridade	19

Apoio

ONIP / FINEP / FNDCT / CTPETRO

Editorial

Na última década, a hegemonia de uma visão liberal, acerca do papel do Estado, marcou fortemente a concepção das políticas públicas em um amplo conjunto de países; em particular na América Latina, por intermédio do chamado Consenso de Washington.

Esta hegemonia gerou, durante um período, um forte estreitamento do debate, no qual tudo aquilo que se opunha, de alguma forma, a aquele consenso era desqualificado *a priori*; em um processo de seleção, claramente ideológico, que associava as críticas ao modelo dominante ao atraso e a desfaçatez.

Em um momento no qual essas críticas se tornam mais difundidas, cabe reconhecer a lucidez de um pequeno número de intelectuais que foram capazes de manter, ao longo do tempo, uma coerência no desenvolvimento do seu trabalho; recusando-se a trilhar o caminho mais fácil da acomodação ao paradigma dominante, e buscando alternativas conceituais e metodológicas a uma abordagem que, para eles, reduzia de forma inconseqüente a complexidade do mundo e, mais do que isso, empobrecia as expectativas de futuro.

É neste quadro de resistência lúcida que se insere o trabalho da Professora Carmen Alveal, que se desenvolve tendo como objeto um conjunto de atividades essenciais no interior do debate: a infra-estrutura; em particular a infra-estrutura energética, destacando-se aquela que mais chamou a sua atenção, a indústria de petróleo.

A postura equilibrada que presidiu a sua análise teve como principal característica a consciência das dificuldades envolvidas no empreendimento intelectual a que se propunha.

De um lado, era preciso não cair na tentação de aceitar as transformações nas indústrias de energia como eventos inexoráveis e determinísticos; de outro, era necessário escapar de uma visão idílica de um passado impossível de ser reconstruído, face à destruição das estruturas levada a cabo pelas próprias transformações em curso. Essa visão crítica sobre as transformações no mundo da energia evitava que a análise caísse nas simplificações pedestres, características de grande parte das análises realizadas nos últimos tempos sobre o tema, principalmente aquelas que embutiam uma clara submissão intelectual, que omitia-se da responsabilidade de desenvolver uma

abordagem analítica que desse conta dos desafios colocados aos países que se encontravam no nosso estágio de desenvolvimento. Recusando-se a fazer o papel de uma “sacoleira” de idéias alheias de qualidade duvidosa, o trabalho da Professora Carmen inseriu-se na melhor tradição do pensamento econômico latino-americano, voltado para a superação da nossa realidade de pobreza e dependência.

Fortemente calcado na análise das instituições, em particular em sua dimensão política, o trabalho da Professora situa-se em um espaço muito peculiar da interpretação econômica da evolução das indústrias de energia. Esta peculiaridade e sua importância podem ser identificadas no conjunto de textos apresentados a seguir.

No primeiro texto, encontra-se uma análise da relação entre desenvolvimento econômico e tecnologia, baseada em uma abordagem clássica dos melhores economistas latino-americanos que estudaram esse tema. A importância do texto está em aplicá-la à indústria de energia, enriquecendo sobremaneira a análise do tema, e dando a ele a relevância que ele merece. A importância da configuração de uma política industrial e tecnológica na superação das restrições externas, características de países como o nosso, surge como recurso estratégico de primeira grandeza.

Essa forte correlação entre política industrial – tecnológica e desenvolvimento surge de forma contundente na análise do desempenho da Petrobras, contida nos dois textos seguintes. Neles, o ativismo estatal estrutura uma sólida estratégia para se alcançar a independência energética e tecnológica, em um exemplo claro da capacidade do país de construir intencionalmente o seu futuro.

Fruto de exercício de obstinação e competência em perseguir objetivos estratégicos, o exemplo da indústria de petróleo brasileira realça a importância do papel da política na superação dos entraves ao desenvolvimento brasileiro. Nesse sentido, o trabalho da Professora Carmen se opõe de forma clara à visão da redução do papel do Estado. Assim fazendo, não só recupera esse papel, mas dá a ele uma dimensão mais ampla e sofisticada do que aquele desempenhado anteriormente.

Dessa forma, ela não se esconde atrás de uma visão simplista que contempla o afastamento do

Estado em troca da intervenção “neutra” de um regulador pseudo-independente. A sua sólida formação em ciência política não lhe permite essa leviandade. Ao contrário, o seu trabalho recupera a riqueza e a complexidade das relações entre os agentes no âmbito institucional. A partir daí, a construção política dos consensos em torno do futuro surge como o verdadeiro motor da construção da estabilidade dos ambientes institucionais, garantidora dos investimentos necessários à expansão da infra-estrutura.

Os dois últimos textos recuperam esta dimensão funcional da política energética. Neles, a visão integrada dos problemas e dos mecanismos para a sua superação transcende as abordagens segmentadas tanto dos setores quanto das políticas.

Embora esta seja uma amostra muito limitada do trabalho da Professora Carmen, acreditamos que ela dá uma idéia da sua agenda intelectual.

A perda de uma intelectual da envergadura da Professora Carmen tem um significado que transcende o vazio afetivo que marca a todos nós que tivemos a oportunidade de conviver com ela; mais do que isso representa, doravante, a ausência de um pensamento bastante original, que enriquecia a análise do setor de energia mediante a incorporação de conceitos econômicos e de ciência política, associados a uma competência

rara de ser encontrada em um único profissional. Além disso, e talvez mais importante, esta competência se aliava a uma generosidade incomum em compartilhar esses conhecimentos, sustentada por um imenso amor e fascínio por um país que, embora não fosse o seu, ela adotou sem restrições. Em função disto, a Professora Carmen terminou por incorporar o traço mais marcante do ser brasileiro: a esperança. É um pouco dessa esperança que vai com ela, deixando a nós todos um pouco órfãos de sua lucidez e equilíbrio.

Contudo, cabe lembrar uma frase simples, que ela vira, há muitos anos atrás, quando desembarcou no Brasil, e que de alguma maneira representava, para ela, o vigor do dinamismo deste país: *o mundo gira e a lusitana roda*. Ela se divertia ao lembrar dessa frase, pintada em um caminhão de mudanças, e como esse fato fortuito ajudou-a a entender um pouco da nossa alma brasileira. Não importa o que aconteça, sempre seguiremos em frente. Há algo que sempre nos move, e quem não entende isto, não entende este país. A Professora Carmen procurou entendê-lo; não por que isto fizesse parte da sua agenda intelectual, mas simplesmente porque amava este país e amava a sua gente.

Conselho Editorial

A Modernização Dependente da Reforma Energética Brasileira

Carmen Alveal¹

A dificuldade de acompanhar os avanços do progresso técnico é – hoje e ontem – um dos principais fatores de alargamento do hiato entre as economias desenvolvidas e em desenvolvimento. Após a Segunda Guerra Mundial, porém, o equilíbrio entre o *laissez faire* do sistema internacional de Bretton Woods e o intervencionismo estatal interno criou, para as economias de crescimento rápido do século passado, um ambiente favorável ao aproveitamento das oportunidades oferecidas pela evolução tecnológica de fronteira ocorrida nos países desenvolvidos.

A existência dessas oportunidades residia na relação muito especial que as economias de industrialização rápida detinham com o futuro tecnológico: esse futuro estava longe de possuir a indeterminação característica de um futuro tecnológico autêntico (Castro, 1992). No núcleo das atividades industriais, os resultados tecnológicos a serem alcançados já haviam sido desenvolvidos e provados com contornos bem definidos. Essa antecipação de resultados incorporava a possibilidade de decomposição de partes ou de fases de processos e equipamentos produtivos, de maneira a reconstruí-los criativamente, por modulação e adaptação às possibilidades e restrições das economias “imitadoras”.

Foi esse o caminho trilhado pelo setor energético brasileiro no período 1950-1990. A partir da construção dos primeiros grandes empreendimentos de geração de eletricidade e de refino de petróleo do início da segunda metade do século XX e, sobretudo, da formação das estatais de petróleo e de eletricidade, o Brasil imprimiu sua identidade inovativa à construção de uma atividade fundamental à sustentação de sua modernização econômica e social. Ao longo de suas trajetórias, a Petrobras e a Eletrobrás exerceram também notável liderança como agentes de uma experiência que projetou o Brasil como uma das mais expressivas economias de crescimento rápido do século XX.

Procurou-se na trajetória energética brasileira, quando possível, associar a opção tecnológica por grandes escalas, ao patrimônio natural de recursos energéticos disponíveis. No setor elétrico, por exemplo, a trajetória predominantemente hidrelétrica, que durante a primeira metade do século passado já fora opção preferencial dos grupos elétricos internacionais dominantes na indústria (Amforp e Light), se consolidou no percurso das cinco últimas décadas, dado que o Brasil dispõe de 17% dos recursos de água doce do planeta.

Em contraste, a onda inovativa que agita os rumos da indústria mundial de energia, fruto dos impactos trazidos pelos choques de preços de petróleo da década de 70, mudou inteiramente o cenário e a natureza dos desafios a ser enfrentados pelo desenvolvimento futuro da indústria energética. O futuro da tecnologia de energia está hoje pautado por uma ruptura do padrão tecnológico mundial passado e a disputa entre alternativas candidatas, para atingir e convencionar um novo padrão de regularidade tecnológica, não assumiu contornos definidos; ou seja, é ainda indeterminada.

A redução da expansão do setor energético, seqüente à crise de financiamento vivida pelo Brasil na década de 80, conduziu, provavelmente, à defasagem tecnológica da indústria brasileira de bens de capital no início da década de 90. Entretanto, a visão de modernização e atualização tecnológica, que orientou a reforma e abertura dos anos 90, reconduziu a velha idéia de aquisição de tecnologia da fronteira externa, rejeitando o aprendizado da experiência, a exemplo do acontecido recentemente com a termoeletricidade a gás.

O Brasil, que desde 1950 tinha rumado pela via de desenvolver competências e construir uma capacidade endógena para gerar inovações e não depender exclusivamente de transferência tecnológica e do investimento externo para se tornar competitivo, tende no setor energético a retornar sobre o caminho andado, adicionando uma dimensão agravante: a de não atentar para

as restrições de assumir, em tempo tão curto, o ingresso de tecnologias em transição ou ainda não maduras (Bicalho, 1997). A rapidez da inovação tecnológica no campo da energia, notadamente desde a década recente, sugere não ser desprezível a ameaça dos custos oriundos da emergência de novas soluções tecnológicas que tendam a tornar precocemente obsoletos os projetos tecnológicos importados.

No padrão de organização econômica precedente era identificável a congruência das orientações da política macroeconômica com as orientações tecnológicas implementadas no setor energético. A crônica e estrutural escassez de moeda forte da economia brasileira, durante as 6 décadas que antecederam a crise de desenvolvimento aberta em 1980, compeliu à endogeneização do fornecimento tecnológico, tornando coerente os instrumentos de política macroeconômica (câmbio, comércio exterior seletivo, juros, financiamento, compras estatais, preços internos, entre outros) com os objetivos setoriais da política substitutiva de importações de tecnologia, equipamentos e serviços.

Foi essa diretriz que consolidou na indústria energética brasileira: i) a formação da Petrobras e da Eletrobrás para coordenar e planejar os investimentos em expansão; ii) a criação, em 1967, do Centro de Pesquisas de Petróleo (CENPES) e, em 1974, do Centro de Pesquisas de Energia Elétrica (CEPEL), para organizar a operacionalização do investimento público sustentado em Pesquisa e Desenvolvimento; iii) a formação continuada de equipes de recursos humanos altamente especializados para desenvolver capacidades de uso da tecnologia internalizada e capacidades de planejamento estratégico, de gestão e de design de programas e de projetos; e iv) a formação de uma indústria local de fornecedores de equipamentos e de serviços tecnológicos. Esse sistema tecnológico se desenvolveu a partir da crescente demanda de produtos e serviços, efetivada pelo crescimento dinâmico da indústria, sendo notável o papel de liderança da Petrobras e da Eletrobrás na orientação de qualificação que tentaram imprimir a essa trajetória.

A frustração do objetivo de endogeneizar um nível consistente de inovação na produção interna de bens de capital obedeceu ao desenvolvimento limitado do sistema produtivo privado local de fornecimento industrial para o setor energético, em função de fatores já conhecidos: os tipos de equipamentos e instalações (grau de densidade,

complexidade e heterogeneidade tecnológicas) tornaram as escalas de produção interna dependentes da qualidade do padrão de política tecnológica do desenvolvimento brasileiro. As dificuldades de atingir “escalas ótimas eficientes” nessa produção foram acentuadas pela fragilidade da política pública dos sucessivos governos nesse domínio, especialmente a utilização do poder de compra da Petrobras e da Eletrobrás (Alveal, 1995).

As idas e vindas na utilização desse instrumento se tornaram críticas, em particular no período da grande expansão da indústria de eletricidade (1974-1990). O aumento do endividamento externo (de fontes privadas) do setor originou a exigência de *suppliers credits* dos organismos multilaterais (Banco Mundial e Eximbank americano), e a restrição de financiamento dos anos 80 resultou na paralisação dos projetos já iniciados. Com exceção da demanda originada pelo programa de expansão da exploração e produção da Petrobras, a década de 80 não foi um cenário estimulante para a indústria local de tecnologia orientada para a indústria energética.

A reforma do setor energético propôs a abertura comercial da importação de tecnologia na expectativa de acarretar economias de grande significado, uma vez que o argumento levantado alvejava a qualidade defasada dos bens de capital produzidos internamente e esgrimiam-se “evidências de que o progresso técnico embutido em bens de capital importado” era “fator explicativo importante do desempenho econômico do país importador” (Abreu, 1997).

Este argumento não é sustentável. O crescimento formidável das capacidades de suprimento e de fornecimento do setor energético brasileiro no período entre 1955-1990 não seria explicável por esse raciocínio. As capacidades instaladas de geração elétrica e de refino de petróleo, nesse período, aumentaram numa escala de 17 vezes, de 3,1 GW para 53,1 GW e de 98.150 b/d para 1.650.000 b/d, respectivamente (BEN, 2001). Nessa trajetória se engajaram fabricantes e prestadores de serviços internacionais e nacionais, em resposta à definição governamental de uma política setorial de longo prazo, que tornou o Brasil um exportador de bens e serviços tecnológicos, em particular na área de turbinas hidráulicas (e ainda hoje o Brasil é um exportador de turbinas hidráulicas).

O processo de abertura comercial brasileiro teve início no governo Collor, que implementou um radical programa de retirada das barreiras tarifárias entre 1991 e 1993 para incrementar o ritmo de desenvolvimento tecnológico da indústria nacional como um todo. As tarifas dos produtos relevantes para as indústrias de equipamentos elétricos e energia reduziram-se significativamente: a tarifa média sobre as diversas categorias de equipamentos para eletricidade, por exemplo, era de 27,5%, em 1991, atingindo o nível médio de 19,1%, em 1993 (Abreu, 1997). Esta acentuada redução tarifária, aliada ao impacto da crise de suprimento elétrico, pode ser um dos principais fatores explicativos do rápido e acentuado aumento das importações de equipamentos do setor elétrico (de US\$ 215 milhões para cerca de US\$ 1.673 milhões) no período compreendido entre os anos de 1990 e 2002 (Bicalho et alli, 2002).

Na perspectiva de mudança operada nos rumos da atualização e modernização tecnológica em curso, caberia salientar três dimensões dinâmicas. A primeira é que no período compreendido entre 1972-1992, os investimentos do setor elétrico brasileiro representaram 10% da Formação Bruta de Capital Fixo (Alveal, 1995). A segunda é que a indústria brasileira de energia ainda não atingiu seu ciclo de maturidade. Por essa razão, a demanda de eletricidade, de gás e de combustíveis líquidos no país cresce em um nível superior ao do produto e esta tendência permanecerá no futuro previsível.

Na hipótese de crescimento de 4,3% a.a., projetou-se, até 2005, um aumento de 4,7% a.a. da demanda de eletricidade e a necessidade de adicionar 33,4 GW de capacidade de oferta, ou seja, 6,7 GW/ano, envolvendo o montante de US\$ 4,4 bilhões/ano de investimento (Eletrobrás, 2000). No setor de petróleo e gás, a Petrobras pretende investir, até 2005, um montante de US\$ 30 bilhões, dos quais US\$ 28 bilhões destinados ao Brasil. Este cenário é compatível com a dotação de recursos hidrelétricos e de hidrocarbonetos ainda inexplorados do país, cuja valorização enfrenta, porém, restrições de financiamento.

Enfim, garantir o suprimento de energia no médio e longo prazos no Brasil implica na necessidade de expansão da oferta. Este cometimento pressionará a demanda por equipamentos e tecnologia, em especial a demanda proveniente dos segmentos tecnologicamente mais densos e concentradores

dos investimentos: geração elétrica, exploração e produção de petróleo e gás, refino de petróleo e transporte de gás.

A questão relevante, contudo, é que o intuito da nova coalizão governamental, de promover o desenvolvimento da indústria local de tecnologia para gerar empregos qualificados e reduzir a crescente pressão na balança comercial e de transações correntes, terá de enfrentar a herança legada pela reforma e abertura indiscriminada de provisão de tecnologia importada para os agentes empresários do setor energético.

Nessa perspectiva, existem sérias limitações das empresas brasileiras fornecedoras de equipamentos e de serviços tecnológicos na competição com as similares de origem internacional. A alta dinâmica do progresso técnico, exigindo qualificação especializada, acentuou a concentração da indústria mundial de tecnologia e equipamentos destinados ao setor energético, hoje controlada por um número restrito de empresas internacionais. Em contraste, o empresariado privado local, nesse domínio, carece de cultura inovativa, de infra-estrutura tecnológica e de uma política robusta e congruente que estimule um desempenho competitivo.

Essas dificuldades se agravaram a partir da lógica das estratégias de internacionalização e diversificação correlata dos grandes *players* energéticos internacionais. Para ocupar posições no mercado brasileiro, eles introduziram novas tecnologias na geração e na gestão dos fluxos de serviços e das redes de energia (informática e microeletrônica), visando aumentar a eficiência produtiva, orientando-se inicialmente por investimentos parciais e seletivos na redução de perdas técnicas e comerciais. É admissível que o impacto somado desse processo, desde o início da reforma energética, não seja desprezível, na medida em que tendeu a redesenhar os encadeamentos, a jusante e a montante, das atividades das cadeias energéticas com a economia interna e mundial, sobretudo nos segmentos de suprimento.

É este redesenho que assume implicações diretas na balança comercial e de serviços e tende a se tornar crítico, devido à estreita margem decisória da política macroeconômica praticada no país. O imperativo de redução das necessidades de financiamento externo do crescimento no médio prazo coloca, assim, a urgência de definir uma política industrial e

tecnológica setorialmente orientada para sustentar as necessidades de tecnologia requeridas pela expansão do setor energético, cuja modernização comporta a introdução de tecnologia genuinamente nova.

A urgência do tema é inquestionável diante do cenário internacional que se aproxima: a guerra contra o Iraque, seja curta ou prolongada, não deixará de assumir implicações para o Brasil.

¹ Professora IE-UFRJ/Pesquisadora GEE

Bibliografia:

ABREU, M. P. *Procurement e privatização dos serviços de eletricidade e telecomunicações no Brasil*. Maio, 1997.

ALVEAL, C. "Energie et Technologie: une approche à partir de l'expérience brésilienne". In P. Bauby et alli. (orgs.),

Energie et Societé, Paris, UNESCO/Éditions Publisud, 1995. Pps. 487-504.

BICALHO, R.G. et alli. *Impactos nas Transações Correntes das Importações e das Remessas de Divisas Associadas a Bens, Serviços e Tecnologias do Setor Elétrico*. Estudo CETENERG-IE/UFRJ. Relatório preliminar. Rio de Janeiro, IE/UFRJ, Dezembro 2002, mimeo.

BICALHO, R.G. *A Formação de Regularidades Tecnológicas na Indústria de Eletricidade*. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro. Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1997.

CASTRO, A. B., "O Brasil e as Economias de Crescimento Rápido". In: VELLOSO, J.P.D.R. (COORD), *Estratégia Industrial e Retomada do Desenvolvimento*. Rio de Janeiro, José Olympio, 1992.

ELETROBRÁS. *Plano Decenal de Expansão de Eletricidade: 2000 – 2009*. Rio de Janeiro, Eletrobrás, 2000.

MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. *Balanço Energético Nacional 2001*. Brasília, MME, 2001.

50 Anos da Petrobras: O Triunfo Real do Potencial Brasileiro

Carmen Alveal¹

Do ciclo de desenvolvimento brasileiro do pós-segunda guerra mundial, nucleado e liderado por grandes grupos estatais, a Petrobras é, indubitavelmente, a estrutura empresarial que vincula essa trajetória de sucesso a um futuro promissor de nação.

Na trajetória brasileira precedente a Constituição de 1988, pautada pelas vicissitudes de negociações e de rearranjos políticos entre os interesses das burocracias estatais, do empresariado nacional e do capital internacional, a Petrobras imprimiu o selo de desbravadora na construção e na consolidação industrial brasileira; consolidação que superou o restrito marco mundial de uma industrialização mais do que tardia.

Petrobras: breviário de uma trajetória de sucessos

Foi na liderança do monopólio estatal da indústria petrolífera que a Petrobras sedimentou extraordinário e peculiar aprendizado estratégico, político e econômico-empresarial, doméstico e cosmopolita, que permitiu ao Brasil enfrentar, de início, o poder econômico do cartel internacional do petróleo; e, mais tarde, os devastadores impactos das elevações dos preços de petróleo dos anos 70, que inauguraram o atual cenário incerto da indústria mundial do petróleo.

Já em 1975, completada a verticalização interna da indústria petrolífera, engajada no desenvolvimento da petroquímica e dos fertilizantes e iniciada a internacionalização de suas atividades, desbravando, inclusive, os mercados da América Latina, Médio Oriente e África para os produtos industriais brasileiros, a estatal não era só a primeira empresa no Brasil e na América Latina: situou-se entre as trinta melhores empresas do mundo.ⁱ Contudo, o patrimônio de mais alto valor amealhado nessa trajetória consiste de duas premiações da *Off-shore Technology Conference*ⁱⁱ em 1991 e em 2001, que atestam a liderança tecnológica internacional da Petrobras.

Feitos políticos pioneiros, lastreados por inegável competência empresarial, estão na raiz dessa peculiar trajetória de sucesso.

Sem dúvida, a inserção da Petrobras na expansão do complexo petróleo-petroquímica, situou-a no principal núcleo dinâmico do crescimento industrial brasileiro, favorecido no período por grande expansão da economia mundial, sob a governança do frouxo *laissez faire* internacional das instituições de Bretton Woods. Entretanto, não foi um dado natural que a estatal assumisse a liderança dessa expansão, através de complexo e intrincado jogo cooperativo com o empresariado nacional e estrangeiro.

O empresariado nacional, principalmente o da indústria local de bens e serviços de capital, beneficiou-se da promoção de capacitações e de aquisição de competências de *design*, engenharia e fabricação, experiência inaugurada nos idos de 1955, quando a estatal patrocinou o nascimento da Associação Brasileira de Indústrias de Bens de Capital (ABDID). O empresariado estrangeiro ampliou seu mercado, por intermédio da internalização negociada de competências de operação, gestão, planejamento e construção de parques produtivos, com seus processos, equipamentos e serviços tecnológicos, no domínio sabidamente complexo e denso das atividades de exploração, produção, refino de petróleo, de petroquímica e de fertilizantes.

A inovação associativa implementada pelo grupo estatal no singular "modelo do tripé" petroquímico, bem como a competição negociada com as maiores petrolíferas internacionais no dinâmico mercado brasileiro de distribuição, foram eloqüentes práticas estratégicas de crescimento flexível e diversificado, características do mundo empresarial oligopolista contemporâneo.

Com certeza, essas práticas foram facilitadas pelo dinâmico crescimento de escala continental da economia brasileira e, a despeito de conflitos de percurso, pela congruência de objetivos e interesses que se estabeleceu entre as lideranças da estatal e os objetivos e interesses dos

sucessivos governos. No entanto, a precariedade de raciocínio de certas forças do cenário político brasileiro ainda teima em confinar a cultura empresarial da Petrobras nos âmbitos originários do instituto do monopólio estatal do petróleo, definitivamente superados ao longo da década de 70 do século XX.

Novos parâmetros mundiais e internos e novos sucessos

Fruto da instabilidade aberta com os aumentos do preço do petróleo dos anos 70, configuraram-se transformações sócio-produtivas em escala mundial, lideradas por redefinições estratégicas dos governos dos países desenvolvidos e das grandes corporações transnacionais. Esse curso evolutivo, catalisado por intenso progresso técnico, racionamento financeiro e aumento da competição inter-industrial, evidenciou a radical alteração da ordenação institucional da indústria mundial do petróleo e do contexto externo e interno das estratégias de crescimento da Petrobras e do Brasil.

Dessa maneira, a reestruturação da indústria brasileira de petróleo surgiu no bojo do processo mais amplo de redefinição das funções econômicas do Estado e da abertura das economias domésticas, num cenário mundial de mutações de rumo incerto e de crise interna do Estado empresário, resultante da degenerescência do padrão de gestão tríplice que havia promovido a expansão econômica do capitalismo brasileiro no pós-guerra (capital estatal, privado nacional e estrangeiro). De fato, a incongruência crescente entre os objetivos de estabilização de curto prazo dos governos e as estratégias de longo prazo da estatal havia configurado, na passagem da década de 80 para 90, processos que tenderam a desestabilizar o seu horizonte de crescimento.

Foi assim que a evolução do grupo estatal Petrobras inseriu-se no "arrastão" da agenda de reformas estruturais orientadas para o mercado dos anos 90. Entretanto, a quebra do monopólio da Petrobras traduziu uma decisão política cautelosa em relação à tese de que o velho Estado teria realizado longa e dupla trajetória viciosa, como empresário ineficiente e como disciplinador predatório dos interesses coletivos. O sucesso da organização anterior conduziu a decisão da coalizão política reformadora a uma estratégia gradualista de abertura do mercado petrolífero, preservando a Petrobras em sua

função de estímulo ao ingresso e à formação de parcerias com os agentes privados.

Desde então, os desempenhos da Petrobras, no mercado interno e internacional, são significativos.

As reservas de óleo e gás da estatal, no Brasil e em outras regiões do mundo, cresceram substancialmente, garantindo a auto-suficiência do suprimento do país para o horizonte de 2007. Tornou-se, por intermédio da Petrobras-Energia, um relevante *player* sul-americano, consolidando sua presença anterior e sua estatura como um dos grandes grupos petrolíferos regionais, desde a aquisição dos ativos da Perez-Companc, o maior grupo privado petrolífero argentino. Enfim, a abertura petrolífera do país reafirmou o franco predomínio da Petrobras; o razoável porte das barreiras econômicas a ser enfrentadas pelos investidores interessados, especialmente no *upstream* (exploração/produção), conduziu a estratégia das operadoras internacionais a se associar com a estatal, que detém o conhecimento das bacias sedimentares brasileiras e do ambiente sistêmico e empresarial do país.

Foi notória a presença dominante da estatal, individualmente e em associação com grandes grupos internacionais, na aquisição dos blocos ofertados nas cinco rodadas de licitação. A estratégia associativa com algumas das maiores petrolíferas internacionais, já presente no "Round Zero" de 1998, reafirmou o padrão comportamental que realizara, nos anos 70, a construção petroquímica do país; desta vez, marcando o ingresso de grandes grupos petrolíferos globais e a internacionalização do segmento *upstream* no Brasil.

O engajamento da Petrobras, fundamental para o sucesso da abertura do *upstream* brasileiro, tornou o Brasil uma das promissoras regiões de atração de investimentos e, no limite, um país exportador de petróleo, disputando com novas regiões "tradicionais", tais como o Golfo do México, a Rússia, a Ásia e a Costa Oeste Africana. A contrapartida estratégica da Petrobras é valorizar o seu maior ativo, o domínio tecnológico em *off-shore* profundo, para realizar *swaps* com as parceiras em outros países, principalmente no litoral da África Ocidental e no Golfo do México.

No horizonte de 2010, a Petrobras pretende preservar sua competitividade no mercado doméstico de petróleo e derivados, consolidar sua

liderança na América do Sul e aumentar sua presença internacional, a partir do seu principal triunfo: o domínio tecnológico em sistemas de produção em águas profundas e ultraprofundas, cuja fronteira exploratória já ultrapassou os 2.400 metros de profundidade e se dirige à marca dos 3 mil metros.

Construir esse futuro comporta investimentos da ordem de US\$ 34,3 bilhões no período 2003-2007; desse montante, 85% serão destinados ao Brasil e 15% ao mercado internacional, preferencialmente América Latina, Golfo do México e Oeste da África. A maior parcela dos recursos (57%) provirá de autofinanciamento. A atividade privilegiada será o *upstream*, com US\$ 22,4 bilhões.ⁱⁱⁱ Para o desenvolvimento de gás e energia serão alocados US\$ 7,9 bilhões (23% do orçamento total). A ampliação e modernização do parque interno de refino beneficiarão da maior fatia restante desse maciço volume de investimento.

Petrobras: um triunfo real para o resgate de uma economia estressada

Durante as duas décadas recentes, a Petrobras liderou a única atividade econômica imune ao recorrente *stop and go* característico do medíocre crescimento econômico do país. Se considerado apenas o período 1997-2000, a indústria petrolífera dobrou sua importância na estrutura do produto brasileiro: de 2,7%, em 1997, para 5,4%, em 2000.^{iv} Paralelamente, é inegável a estatura assumida pela estatal como ator de proa e sustentadora dos avanços da integração econômica e energética regional, no âmbito do Mercosul; principalmente no comércio de petróleo, gás e derivados com a Argentina e de gás com a Bolívia.

Nesse engajamento, a estatal brasileira desempenhou relevante papel de contrapeso, no Brasil e na região, em relação à estatura tecno-econômica dos grupos petrolíferos e energéticos globais, cujo ingresso na região foi facilitado por processos de abertura indiscriminada. Este papel é fundamental na nova tessitura relacional oligopolista da produção internacionalizada que, nascida da reestruturação produtiva mundial das duas décadas recentes, adentrou as complexas interdependências econômicas e políticas entre as economias nacionais, no quadro da integração em grandes blocos regionais.

É nesse contexto que as dimensões econômicas e políticas das relações internacionais petrolíferas e energéticas, do Brasil

e das economias da região, precisam ser examinadas.

O re-exame das orientações do desenvolvimento e da inserção mundial, brasileira e regional, é tema central da agenda política em curso. No âmbito petrolífero e energético, a questão relevante dessa agenda não se reduz apenas às dotações domésticas que o Brasil e os vizinhos, por intermédio de suas empresas, podem oferecer aos parceiros globais, nas novas modalidades que orientam as estratégias de cooperação empresarial. Trata-se, principalmente, de reverter a perspectiva de abordagem e visualizar em que medida esses recursos habilitam os governos e as comunidades nacionais na promoção da estatura das nossas empresas no cenário mundial da indústria petrolífera e de energia.

No Brasil, que detém posição líder na região, esse desafio impõe o equacionamento entre objetivos sensivelmente conflitantes, reunindo as razões de política e as razões de mercado no desenvolvimento futuro da indústria petrolífera. E, sobretudo, inteligência política na instrumentação dos recursos que viabilizem o exercício da dimensão nacional e regional da política petrolífera.

Esse equacionamento, por sua vez, requer das estruturas de governança política e regulatória a formação de competente tecno-estrutura a substanciá-lo e operá-lo, numa perspectiva de longo prazo. Esta condição não é apenas crucial para o futuro bem-estar e a saúde do contexto competitivo almejado para os agentes nacionais: é também crucial para o futuro dos agentes transnacionais que estão a negociar suas participações no desenvolvimento futuro dos nossos países.

Apesar das dimensões problemáticas desse desafio, o Brasil pode, sem arrogância, aprender com o que é essencial na trajetória dos 50 anos da Petrobras: filosofia e senso realista de oportunidade, esteado por notável lucidez e competência - dos governos, da Petrobras, dos capitais privados - no objetivo de crescer, na competição ou na cooperação, com agentes privados nacionais e estrangeiros.

Decisivamente, o balanço dos 50 anos da Petrobras é um triunfo real que estimula olhar para o futuro com razoável otimismo.

¹ Professora IE-UFRJ/Pesquisadora GEE

ⁱ Posição no *ranking* mundial da Revista *Fortune*, sem considerar as empresas americanas.

ⁱⁱ A *Off-Shore Technology Conference* é o mais importante *forum* mundial da indústria petrolífera. Patrocinado pelas maiores e tradicionais associações americanas, entre as quais a *American Society of Petroleum Engineers*, a *American Society of Mechanical Engineers*, a *Society of Naval Architects and Marine Engineers* e a *Society of Mining Engineers*, o evento se realiza há mais de três décadas, na cidade de Houston (Texas) com a participação de todas as companhias ligadas à atividade *off-shore* (operadoras, fabricantes de equipamentos, prestadores de serviços e bancos).

ⁱⁱⁱ Com esse montante, a estatal espera, em 2007, alcançar 13,5 bilhões de bep de reservas provadas (11,7 bilhões no Brasil e 1,8 bilhão no exterior); produzir 2,1 bilhões de bd de petróleo e 72 milhões de m³/dia de gás natural; e uma produção total de 2,5 milhões de bep/dia, dos quais 2,2 milhões produzidos no país e 300 mil bep, no exterior.

^{iv} A contribuição da indústria de petróleo para o PIB nominal brasileiro (a valores e preços correntes, deduzindo os impostos *ad valorem*) foi de R\$ 20,2 bilhões em 1997; R\$ 26,3 em 1998; R\$ 33,2 em 1999; e R\$ 52,6 bilhões em 2000 (ANP, 2002).

Os 30 Anos do Choque do Petróleo e o Brasil

Carmen Alveal¹

Em outubro recente se completaram 30 anos da quadruplicação do preço do petróleo. Esse evento precipitou o final do notável ciclo de crescimento da economia mundial do século XX, catalisando a ascensão de tensões econômico-financeiras e políticas que, nesse período, já estavam presentes na dinâmica produtiva internacional.

Desde então, em consequência do profundo impacto desencadeado pela elevação do preço do petróleo, o padrão de desenvolvimento à época vigente foi compelido não apenas a limitar sua voracidade por petróleo, energia e recursos naturais. Iniciou também um longo ciclo de transformações que, ao compasso dos efeitos provocados por sucessivas fases de transformação das indústrias petrolífera e energética, se traduziu em arrefecimento da média mundial de crescimento da economia.

Implicações globais do choque de petróleo de 1973

Os efeitos imediatos da alta do petróleo de 1973 se refletiram em desequilíbrios comerciais e financeiros nas economias periféricas importadoras do produto. Esses desequilíbrios assumiram escala e escopo de tal envergadura que adubaram a reciclagem dos “petrodólares”, a economia do endividamento e a ampliação do papel das organizações e dos mercados financeiros mundiais privados.

Em seqüência, a aceleração mundial generalizada dos processos inflacionários e dos desequilíbrios macro-econômicos das economias domésticas, reforçadas pela alta do preço do petróleo de 1979, acentuou a deterioração das relações internacionais de troca entre regiões e países economicamente desenvolvidos e em desenvolvimento.

O balanço dos 30 anos do evento petrolífero de 1973 registra o impasse do endividamento da maioria das economias periféricas, pautado por rumos sem saída do complexo círculo das assimetrias que ordenam suas inserções na economia-mundo. Rumos econômicos mundiais, comandados hoje pela “diplomacia” dos agentes

financeiros privados, limitam a competência decisória dos governos, até de países líderes, no marco da nova “ordem” econômica internacional contingente que sucedeu à crise de governança das instituições de Bretton Woods.

Incontestavelmente, a evolução econômica mundial dos últimos 30 anos foi muito influenciada pelas transformações sucessivas e profundas na indústria mundial de petróleo (IMP) e, no seu encaixe, as ocorridas na indústria mundial de energia. Entretanto, o petróleo continua a deter a função de energia estratégica, no presente e no futuro.

Hoje, o petróleo é a principal *commodity* comercializada no mercado internacional e matéria prima essencial a alimentar a rodagem de todos os mecanismos que suportam o desenvolvimento das economias e das sociedades do planeta, atendendo 40% das necessidades energéticas globais.

Por outro lado, as análises prospectivas para o horizonte de 2020ⁱ e 2025ⁱⁱ assinalam dois eventos instigantes. Primeiro, o petróleo permanecerá dominando a matriz de energia mundial, com a mesma participação atual de 40%; e, segundo, a crescente dependência das regiões mais desenvolvidas e das regiões de crescimento dinâmico do mundo, com relação ao suprimento de petróleo do Oriente Médio.

Durante um século e meio de evolução, ademais de suprir matéria prima vital para sustentar a estrutura produtiva mundial, a atividade petrolífera mostrou ser profundamente criadora de futuros produtivos altamente qualificados. A ilustração mais expressiva é a dos Estados Unidos e, outra mais recente e, em certas dimensões, próxima do Brasil é a representada pela Noruega.

É desde a perspectiva de criação de futuros que projeto minhas indagações acerca da crescente importância petrolífera do Brasil no cenário mundial. Importância nascida de decisão estratégica, implementada após o choque de 1973 e firmemente perseguida a partir da descoberta da província petrolífera de Campos

(litoral do Rio de Janeiro), no alcance do objetivo de longo prazo, de reverter, equacionar e vencer o desafio de garantir nosso suprimento interno de petróleo.

Após 30 anos de tempestades que sacudiram o cenário político, tecno-produtivo e energético mundial, quais implicações podem ser observadas e qual papel pode ser vislumbrado para a evolução do Brasil na economia e no cenário energético mundial futuro? Esta breve reflexão explora a seguinte hipótese: na década recente, a inserção do Brasil no cenário mundial de mutações produtivas apresenta nítida subutilização da estatura crescente assumida pela sua indústria petrolífera.

Desenvolvimento competitivo e petróleo: construir futuros para o Brasil

Na última década, o consenso mundial de que a eliminação das fronteiras e controles econômicos impulsionaria a prosperidade geral, promoveu a abertura das economias dos países em desenvolvimento; estes passaram a se pautar pela necessidade de adequar suas estratégias de política nacional às regras que governam os fluxos econômicos internacionais. Nessa orientação, a Ásia apresentou várias experiências de sucesso, de rápida inserção nos fluxos internacionais de comércio e de capitais, enquanto a América Latina e o Brasil renegociavam suas dívidas externas, iniciando árduo caminho para alcançar objetivos de estabilidade e de competitividade de suas economias.

O esgotamento do padrão de financiamento do desenvolvimento brasileiro, aliado à necessidade de expansão das capacidades produtivas domésticas, conduziu à profunda reforma institucional e organizacional das funções do Estado e da economia, e ao alinhamento das estratégias de política nacional às regras do contexto internacional. O processo de reforma e abertura comercial e financeira, visualizado como grande oportunidade de fortalecer sinergias na inserção competitiva mundial do Brasil, foi auxiliado pela implementação de um programa governamental de privatização dos ativos acumulados nas atividades de infra-estrutura econômica.

A ampla reestruturação patrimonial entre o setor público e privado do sistema econômico nacional implicou em forte presença de grandes *players* internacionais e no redesenho da natureza e do perfil dos encadeamentos a jusante

e a montante das atividades econômicas com a economia interna e mundial. Reduziu-se o papel do governo na condução nacional da política econômica, obliterando sua função precípua de coordenar e harmonizar os horizontes e os parâmetros do ambiente decisório de negócios.

A estrutura produtiva emergente dessa transformação tornou-se muito sensível à evolução da conjuntura econômica internacional, e a estrutura institucional e reguladora emergente representou frágil instrumento de substituição da perda progressiva de governança dos rumos da política econômica. Esta perda tem sido particularmente notada pelo empresariado atuante em atividades estratégicas (infra-estrutura e energia) e naquelas portadoras de futuro competitivo (indústrias e serviços de alto valor agregado e tecnológico), que detêm capacidades superiores de criar renda e emprego.

Desde as crises financeiras de 1994-95, 1997 e 1998-99, a trajetória do Brasil é penosa e cercada de crescentes riscos e problemas: crescimento econômico medíocre, regressão nos fluxos internacionais de comércio e de capitais e adensamento de problemas sociais, findando numa queda da 8ª para a 13ª posição econômica mundial.

Nesse cenário, não é paradoxal o crescimento da indústria petrolífera nacional ter assumido persistente continuidade. A Petrobras, única estrutura empresarial preservada da bem sucedida trajetória do anterior padrão de desenvolvimento brasileiro, dobrou a importância da atividade petrolífera na estrutura do produto brasileiro (de 2,7%, em 1997, para 5,4%, em 2000)ⁱⁱⁱ, tornando-se um grande grupo petrolífero na América do Sul.

A dotação do Brasil em hidrocarbonetos e a detenção do maior mercado sul-americano de derivados, somam-se a um portfólio de investimento de US\$ 35 bilhões para os próximos 5 anos e à liderança tecnológica na exploração e produção *off-shore* em águas profundas e ultra-profundas, ambos atributos de competência da estatal.

A questão relevante, contudo, é indagar se o objetivo da auto-suficiência do suprimento do petróleo esgota a agenda potencial desse conjunto de dotações adquiridas.

Estudo recente sobre a competitividade das cadeias integradas da estrutura produtiva brasileira analisou 18 setores industriais, visando

identificar seus níveis de qualidade para enfrentar o aprofundamento da abertura econômica ensejada pela negociação em curso do Acordo de Livre Comércio das Américas (ALCA)^{iv}. Foram identificadas como indústrias de razoável competitividade, a siderurgia e a produção de café, couro, calçados, suco de laranja e papel e celulose; a competitividade destas atividades reside, essencialmente, em vantagens diferenciais derivadas da “qualidade” abençoada da nossa dotação em recursos naturais.

Entre as indústrias de baixa competitividade foram relacionadas às que dependem de dotações construídas a partir de sistemático esforço tecnológico e de inovação: construção naval, bens de capital, petroquímica, plásticos, química e eletro-eletrônica^v. São precisamente as atividades com as quais a indústria de petróleo apresenta encadeamentos relacionais complementares correlatos, de natureza direta; esta relação existe como extensão, a exemplo da petroquímica, ou como demanda de cluster (bens de capital, construção naval e eletro-eletrônica de instrumentação).

No Brasil, as indústrias correlatas à atividade petrolífera enfrentam dificuldades de acompanhar os avanços do progresso técnico para atualizar-se e inovar, devido à alta necessidade de investimento e de condições adequadas de financiamento, de tributação e de ambiente qualificado de rede; estas condições, muito amesquinhas no atual ambiente de negócios do país, requerem ser estimuladas por políticas setoriais, de transferência e inovação tecnológica.

Indústria brasileira de petróleo e atividades correlatas de baixa competitividade

Ora, é justamente nos setores com notório retardo competitivo que o crescimento da indústria petrolífera brasileira pode ser aproveitado, irradiando *spin-offs* industriais e de serviços de alta qualidade: a indústria petrolífera reúne grande complexidade tecnológica, em função da extensa e multidisciplinar base de conhecimento e da vasta pluralidade de tecnologias e serviços qualificados que emprega.

É nesse sentido que o investimento a ser realizado na indústria petrolífera brasileira no período 2004-2008 precisa ser visualizado como uma oportunidade para, numa agenda realista, tentar equacionar o *handicap* competitivo e colher os benefícios do progresso nesse conjunto de indústrias, diretamente encadeadas ao crescimento petrolífero brasileiro: US\$ 35 bilhões

da Petrobras, mais um montante esperado adicional de, pelo menos, 20% de origem privada internacional (US\$ 7 bilhões).

Paralelamente, cabe salientar que mais de 70% do montante do investimento projetado para o crescimento da indústria petrolífera brasileira será destinado ao *upstream* em *off-shore* profundo e ultraprofundo, uma atividade econômica tecnologicamente de ponta. Trata-se, portanto, de uma janela aberta para recuperar o alquebrado patrimônio do cluster petrolífero local de bens e de serviços e, numa perspectiva de longo prazo, enriquecê-lo inovativamente para aumentar seu conteúdo tecnológico e enfrentar a competição.

Com certeza, esta agenda ultrapassa a competência da estatal Petrobras. Retardos competitivos setoriais requerem políticas industriais e tecnológicas setorialmente orientadas. As exclusivas políticas macroeconômicas, embora primordiais para criar condições ambientais favoráveis (estabilidade, financiamento e tributação), são insuficientes para sustentar uma resposta progressiva aos baixos desempenhos competitivos de setores industriais complexos.

Em conseqüência, a equação competitiva das indústrias naval, de bens de capital, petroquímica, química e eletro-eletrônica requer iniciativas do governo no acesso ao avanço tecnológico, qualificando melhor a mobilização em curso dos recursos de competência da ANP (regras de conteúdo nacional na licitação de blocos), da Petrobras (poder de compra) e do BNDES (crédito). Reduzir a subutilização dos encadeamentos objetivos existentes com o crescimento da indústria petrolífera nacional requer também investir num processo setorialmente orientado de negociação com os empresários do cluster petrolífero, visando redefinir o seu perfil de relações e complementaridades produtivas com o setor petrolífero.

Esta é uma agenda prioritária. Após 30 anos do primeiro choque do petróleo, o Brasil registra um balanço muito positivo do desempenho de sua indústria petrolífera e, em contraste aos países desenvolvidos, pode mirar o suprimento futuro desta matéria prima estratégica, com tranqüilidade. Entretanto, precisa se mobilizar com competência no aproveitamento do potencial criado pela expansão petrolífera, para qualificar os setores industriais correlatos de que dispõe e

avançar em outros de maior conteúdo competitivo.

¹ Professora IE-UFRJ/Pesquisadora GEE

¹ International Energy Agency (2002), *World Energy Prospect to 2020*.

ⁱⁱ US -Department of Energy- US (2003), *Annual Energy Outlook. Projections to 2025*.

ⁱⁱⁱ A contribuição da indústria de petróleo para o PIB nominal brasileiro (a valores e preços correntes, deduzindo os impostos *ad valorem*) aumentou de R\$ 20,2 bilhões, em 1997, para R\$ 52.6 bilhões, em 2000 (ANP, 2002).

^{iv} UNICAMP – IE-NEIT (2003), *Estudo da Competitividade de Cadeias Integradas no Brasil*.

^v Adicionalmente foram relacionadas como muito frágeis, indústrias tradicionais como têxteis e confecções.

Oleoduto Rio de Janeiro - São Paulo: Embate de Interesses no Vazio da Política Federal de Energia e de Desenvolvimento Regional

Carmen Alveal¹

O projeto da Petrobras de construir um oleoduto entre os Estados do Rio de Janeiro e de São Paulo gerou uma disputa de interesses estratégicos legítimos entre a estatal e o Estado do Rio de Janeiro. Entretanto, a dimensão relevante nessa disputa é a ausência de uma política nacional para o desenvolvimento do refino como importante alavanca de desenvolvimento regional; tema que merece estar inserido na agenda da política energética brasileira.

Petrobras versus Estado do Rio de Janeiro: diferentes racionalidades estratégicas

A Petrobras, nascida há 50 anos, principalmente pela aposta militante das elites e da população do Rio de Janeiro na construção de um Brasil moderno, projeta a construção de um oleoduto de 610 km que escoaria, a partir de 2006-2007, 700 mil b/d de petróleo da Bacia de Campos. Desse volume, 500 mil b/d seriam destinados para a refinaria de São Sebastião, em São Paulo, e os 200 mil b/d restantes para refinarias dos Estados Rio de Janeiro (REDUC) e de Minas Gerais (REGAP).

O projeto integra o Plano Diretor de Escoamento e Tratamento de Óleo da Bacia de Campos (PDET) da estatal e comportará um montante de investimento de R\$ 4,6 bilhões, dos quais R\$ 4 bilhões seriam gastos no Estado do Rio de Janeiro, segundo a argumentação da Petrobras. A concentração do dispêndio no Rio de Janeiro se deve ao fato de o território fluminense sediar a maior parte da extensão dos 610 km do duto a ser construído, cujo percurso atravessará cerca de 100 leitos de rios, inclusive o do Rio Guandu, o maior abastecedor da rede de água tratada do Estado do Rio de Janeiro.

Embora o projeto contemple uma considerável soma de recursos, sua legitimidade obedece à lógica de rentabilidade e de emprego racional dos recursos financeiros e produtivos da estatal. Responsável pela operação de 98% da capacidade do parque de refino brasileiro, a

Petrobras avalia que o programa em curso de *upgrading* do parque existente permite o processamento adequado dos volumes requeridos pelo crescimento do mercado interno de combustíveis até 2010, data na qual seria exigida a construção de uma ou duas novas refinarias. É nessa visão estratégica que se insere a decisão da estatal pela construção imediata do oleoduto.

Já a rejeição fluminense ao projeto da Petrobras, veiculada pelas autoridades do governo estadual, se sustenta na necessidade de projetar e construir o bem-estar das futuras gerações da comunidade fluminense, a partir do aproveitamento conseqüente da providencial dotação usufruída pelo Estado de um recurso natural estratégico. Vale reiterar: recurso natural estratégico; porém, esgotável.

O Rio de Janeiro produz hoje 83% do petróleo nacional, sendo difícil negar a importância desta contribuição para a confortável posição de que o Brasil dispõe, em termos de quase auto-suficiência de suprimento deste precioso produto. Todavia, no longo ciclo de vida, característico das atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural, a contribuição da Bacia de Campos tenderá a se manter relevante, no mínimo, até o horizonte de 2020.

É esta posição predominante na produção do petróleo nacional a que alicerça o projeto de o Estado do Rio de Janeiro vir a sediar a construção de uma nova refinaria. O sentido racional do pleito fluminense se insere na expectativa de que o tão aguardado « espetáculo » sustentado do crescimento prometido não condene a região a permanecer como produtora primário-exportadora para outras regiões produtivamente mais bem posicionadas do país.

A perspectiva do crescimento sustentado e a conseqüente necessidade de ampliar o parque de refino do país, aliada a posição de maior produtor

de cru, legitimam politicamente e alicerçam tecnicamente a reivindicação fluminense, sobretudo, quando confrontada à realidade sócio-econômica da região. De fato, a dinâmica produtiva fluminense é concentrada em atividades de serviços de baixa qualidade e pouca produtividade.ⁱ Este perfil não tem sido significativamente alterado pela concentração nacional da produção petrolífera na Bacia de Campos, aliás localizada na região do Norte Fluminense, detentora de indicadores de desenvolvimento econômico, social e humano próximos aos da problemática macro-região Nordeste do Brasil.

Em suma, as partes atuantes, confrontadas em torno do projeto em questão, detêm argumentos legítimos, respeitáveis e, sobretudo, essencialmente verdadeiros, quando observados a partir das diferentes funções (ou missões) que motivam suas existências (e atividades) e, em consequência, das diferentes orientações estratégicas racionais que os sustentam.

A Petrobras aborda o futuro dos seus empreendimentos a partir da perspectiva estratégica de suas responsabilidades de crescimento como empresa. As autoridades do governo do Rio de Janeiro representam a comunidade fluminense e, nessa perspectiva, detêm como função se ocupar com o bem-estar presente e futuro dos seus representados.

Petrobras e Estado do Rio de Janeiro: um embate surdo e cego, no vazio de políticas federais.

A Petrobras e o Estado do Rio de Janeiro são partes reais da realidade e da comunidade brasileira mais ampla, representada por instância político-administrativa, hierarquicamente superior: o Governo federal. Institucional e politicamente, cabe à instância federal a responsabilidade por encaminhar o conceito e a implementação de diretrizes de políticas nacionais. Por definição, políticas nacionais objetivam harmonizar o compartilhamento de compromissos, econômica e socialmente desejáveis, de integração política e de equidade social no país.

Desde 1990, porém, todos os governos sediados em Brasília têm se “enredado” numa interminável e abrangente agenda de reformas econômicas e sociais, consideradas “estruturais” e, assim, vistas como condição prévia ao encaminhamento e definição de políticas nacionais. Desse modo, durante 13 longos anos de embates acerca do “eixo” e do “rumo” da

agenda de reformas, a definição de temas econômicos e sociais cruciais para balizar e disciplinar as decisões de agentes econômicos e de atores políticos individualmente considerados, aguardam na fila de espera.

O vazio da política federal no domínio da inserção energética das regiões no desenvolvimento do país não estrutura, nem situa, o embate entabulado entre a Petrobras e o Estado do Rio de Janeiro, tornando-o surdo e cego. Surdo porque, desde suas visões estratégicas individualizadas, as razões das partes são legítimas e racionalmente defensáveis; e cego porque, na ausência de uma política energética nacional e de uma política regional de desenvolvimento do país, as razões das partes flutuam num espaço sem limite de regra, sem objetivo e sem rumo.

No caso Petrobras versus Estado do Rio de Janeiro, as questões relevantes que precisam de respostas urgentes são: qual é a política de desenvolvimento da indústria brasileira de refino para os próximos cinco ou dez anos? Qual é o papel a ser destinado ao Rio de Janeiro no desenvolvimento do parque brasileiro de refino nesse horizonte? Com certeza, essas respostas permitiriam balizar e disciplinar uma negociação produtiva, tendendo a harmonizar e fazer convergir os interesses, inicialmente conflituosos, entre as partes em disputa.

Rigorosamente, porém, essas respostas ultrapassam o interesse e a competência estrita da Petrobras e do Estado do Rio de Janeiro, pois lidam com os interesses e as competências das outras partes e de outros atores diferenciados, que integram o país e seu destino comum. E, vale reiterar, a integração das partes para construir um destino comum desejável de país é função da política federal.

É desde a perspectiva do destino comum de país que o pleito fluminense precisa ser ouvido e abordado. Após 30 anos da descoberta da província petrolífera de Campos, o Rio de Janeiro evolui econômica e socialmente numa trajetória, no mínimo, problemática; e duas décadas de contínua e concentrada produção de petróleo têm mostrado pouca serventia no aproveitamento das amplas oportunidades e possibilidades de construir, em território fluminense, as atividades industriais e de serviços de alta qualidade que a indústria petrolífera concita.

Hoje, apesar da produção fluminense de petróleo se operar exclusivamente em *off-shore*

profundo e ultraprofundo, uma atividade econômica tecnologicamente de ponta, a economia fluminense tende a ser primário-exportadora, não sendo observados os desdobramentos produtivos qualificados, que podem, a exemplo da bem sucedida experiência da Noruega, ser catalisados pela grande complexidade e a vasta pluralidade de tecnologias e serviços sofisticados que a indústria petrolífera emprega.

É chegada a hora de definir, com visão de país, quando e onde serão alocadas a novas

refinarias. E essa hora está com o governo federal, cuja autoridade se alicerça no cometimento central de perseguir com tenacidade a convergência dos interesses para rumar o destino do desenvolvimento brasileiro.

¹ Professora IE-UFRJ/Pesquisadora GEE

ⁱ PEREIRA de MELO (2001), « *A Trajetória da Industrialização do Rio de Janeiro* ». In FREIRE A., SARMENTO C. E. e DA MOTTA M.S., *Um Estado em Questão: os 25 anos do Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, FGV, pp. 210-247.

Política Energética é Prioridade

Carmen Alveal¹

A alta dos preços mundiais do petróleo, com os seus respectivos efeitos sobre a formação dos preços internos, no setor energético e na economia, vem sobrecarregar uma agenda decisória que, no campo energético, está sendo pautada pelo desígnio de priorizar as urgências dos impasses herdados da reforma energética empreendida na década de 90.

Iniciada pela urgência de resolver os problemas que afetam a indústria elétrica, configurou-se uma pauta de questões, cuja abordagem tende a se dar em uma seqüência na qual a emergência define as prioridades.

Nessa seqüência, entre as questões que têm visitado o noticiário da mídia com mais freqüência, pode-se identificar a expansão do gás natural na matriz energética, a operacionalidade da legislação ambiental para os novos empreendimentos elétricos, a introdução das fontes alternativas e a ampliação da capacidade de refino de petróleo. Na atual conjuntura, não seria surpreendente o retorno da discussão sobre a Contribuição de Intervenção de Domínio Econômico (CIDE) a essa lista, novamente como virtual instrumento amortecedor do repasse da volatilidade dos preços internacionais de petróleo e derivados.

Trata-se, então, de uma agenda em que as urgências tendem a definir uma seqüência instável e descontínua, na qual as operações prioritizadas são destinadas a apagar incêndios, ou a atender o paciente em estado mais grave.

Rigorosamente, esta maneira de hierarquizar os problemas está distante de uma agenda de política energética, definida a partir de uma visão alimentada por um projeto de país, cuja construção se alicerçaria num desenvolvimento sustentado e sustentável, que incorpore à garantia de suprimento, a redução das desigualdades e a preservação do meio ambiente.

É nessa perspectiva que a definição da agenda de política energética para o Brasil requer uma dupla abordagem muito além da atual. Primeiro, é necessário superar a barreira de priorizar as urgências e entender que urgente é a definição de prioridades; e segundo, é preciso

exercer um olhar integrado da atual problemática energética, considerando o conjunto de fontes, de indústrias, de agentes e de instituições. Esse conjunto desenha um complexo de possibilidades e restrições, cujo encaminhamento positivo transcende o âmbito segmentado de cada indústria de energia, assim como o próprio campo energético.

Essa abordagem permite enxergar e aquilatar melhor a estatura dos desafios colocados à problemática do tema energia na agenda de retomada e continuidade sustentada do desenvolvimento brasileiro. A existência de um projeto de desenvolvimento, que tem como objetivo construir um país de todos, alcançando um futuro de bem-estar menos desigual para a sua comunidade, mediante o uso racional do notável capital natural de que dispõe o país é a âncora objetiva da política energética.

É preciso, porém, não se iludir. Superar a prioridade das urgências e construir uma agenda política de prioridades no campo da energia implica na escolha de determinadas opções, que se traduz na escolha de determinadas políticas e na seleção de combinações que, por sua vez, atribuem um peso deliberadamente definido à instituições, à agentes, à indústrias e à fontes energéticas.

Por conseguinte, partindo das possibilidades e das limitações de recursos disponíveis (fontes, agentes e estruturas energéticas organizadas), o processo de definir opções e prioridades de política energética surge do embate e da negociação entre os diversos interesses existentes; conflitos que têm de ser necessariamente administrados para desobstruir a pauta e construir uma convergência possível, visando caminhar para o futuro.

A empreitada exige mobilizar instituições e instrumentos já existentes, ou a serem criados, em uma combinação que desafia as capacidades inovativas, técnicas e negociais, do governo e da sociedade, no campo fundamental das decisões política.

¹ Professora IE-UFRJ/Pesquisadora GEE