

Junho de 2004

Economia e política econômica

Data do fechamento: 17 de julho de 2004

César Benjamin, Paulo Metri e Rômulo Tavares Ribeiro

Tema :Sexta licitação: erro estratégico no setor petróleo

1. Um espectro ronda a economia mundial: novo choque do petróleo. Choque diferente dos anteriores, de um tipo que ainda não conhecemos.

Na década de 1970, os preços do principal insumo energético da nossa época elevaram-se subitamente, duas vezes consecutivas, por motivos essencialmente políticos – primeiro a guerra entre árabes e israelenses, depois a revolução no Irã – com múltiplas conseqüências sobre a economia mundial. O choque atual é menos espetacular, mais gradual, mas de conseqüências provavelmente mais profundas e mais duradouras. É um choque estrutural.

2. De um lado está o aumento permanente do consumo, seja pelo crescimento normal das economias centrais, quase todas dependentes de importações, seja pelo crescimento árido de grandes economias semiperiféricas, como a China e a Índia, igualmente dependentes de importações. Dos países do chamado G-7, apenas Canadá e Inglaterra são auto-suficientes. A necessidade de abastecimento externo é de 60% para os Estados Unidos (que têm reservas próprias para menos de cinco anos) e 100% para Alemanha, França, Itália e Japão. A China, que consome 8% do petróleo mundial (contra 25% dos Estados Unidos), foi responsável por 37% do crescimento da demanda nos quatro últimos anos; na próxima década, terá dobrado o seu consumo e precisará obter no exterior mais de 80% de todo o petróleo de que necessita. “Temos debatido a concorrência da indústria chinesa e indiana com a nossa indústria”, escreveu o norte-americano Paul Krugman, “mas um tipo diferente de competição – a competição pelo petróleo e outros recursos – representa uma ameaça muito maior à nossa prosperidade.”

É alto, como se vê, o potencial de conflito envolvido nessa questão. Junto com o gás natural, a ele associado, o petróleo responde por 2/3 da energia total consumida no mundo (no Brasil, graças ao peso da hidreletricidade, essa proporção é de pouco mais de 1/3).

3. O outro lado desse choque estrutural é a incerteza sobre o volume das reservas mundiais. Elas haviam sido grosseiramente superestimadas e estão sendo revistas para baixo. Durante a recente epidemia de fraudes contábeis, as mais respeitáveis multinacionais do setor apresentaram números falsos para elevar o valor de suas ações. As reservas da Shell foram infladas em 24%, as da El Paso em 33% e as da Enron em 30%. Diversos países fizeram o mesmo, inclusive grandes produtores, como os Emirados Árabes, a Arábia Saudita

e o México. Anunciaram a posse de jazidas entre 20% e 40% maiores do que as verdadeiras, pois as quotas de produção, definidas no âmbito da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (Opep), são proporcionais às reservas declaradas. Há muito menos petróleo disponível do que se pensava.

4. Com a elevação do consumo e a descoberta das fraudes, o mercado mundial mergulhou em grande incerteza. O barril custava cerca de US\$ 13,00 em 2001; passou para cerca de US\$ 28,00 em 2003; agora oscila em torno de US\$ 40,00 e não apresenta tendência consistente de queda. Ao contrário, autores insuspeitos anunciam novas rodadas de alta. O embaixador Rubens Ricupero já advertiu sobre “a tendência a um aumento sensível e contínuo no preço do petróleo. O aperto nos preços (...) pode vir em cinco anos, com mais um choque elevando o barril a US\$ 50,00.”

Krugman seguiu a mesma linha: “O mercado do petróleo está distendido até o limite da ruptura. (...) Na última vez que os preços atingiram os níveis atuais, pouco antes da Guerra do Golfo (1991), havia capacidade de produção excedente no mundo, de modo que havia espaço para enfrentar sérias perturbações da oferta, caso elas surgissem. Desta vez isso não se aplica. (...) Novas descobertas têm sido cada vez mais raras. (...) Os preços do petróleo estão altos e podem subir ainda mais.”

Paul Roberts foi ainda mais enfático: “Estamos no limiar de um novo tipo de guerra, entre aqueles que têm energia suficiente e aqueles que não têm, mas estão cada vez mais dispostos a sair para buscá-la. Parece cada vez mais provável que a corrida por uma fatia das últimas grandes reservas de petróleo e gás natural será o tema geopolítico dominante no século XXI.”

Documentos do Departamento de Estado dos Estados Unidos parecem confirmar essa última opinião, ao conferirem grande destaque, na escala de interesses do país, à necessidade de “assegurar acesso *incondicional* às fontes de energia e aos recursos estratégicos”.

5. Alguns especialistas prevêem que em 2010 atingiremos o auge da produção e começaremos a ver o inevitável declínio na oferta. A demanda, por sua vez, deverá crescer 60% até 2020. Os mais assustados dizem que o barril poderá custar US\$ 100,00 nessa época. Datas e números estão sujeitos a controvérsia, mas a tendência é certa. A produção de qualquer campo de petróleo segue uma curva em forma de sino, que atinge um pico e declina; como a soma dessas curvas resulta sempre numa curva de mesmo formato, a produção mundial, que é a soma da produção de todos os campos, também seguirá uma curva do sino. A busca de novas jazidas (em terrenos ainda não explorados, como as grandes profundezas do mar), a melhora nas técnicas de extração (para viabilizar a continuidade dos trabalhos em campos hoje considerados exauridos) e o uso misto de combustíveis alternativos podem estender prazos, mas sempre às custas de aumento de custos. Isso quer dizer que, de qualquer maneira, independentemente da polêmica sobre o esgotamento das reservas mundiais, a era do petróleo barato ficou para trás. Tudo indica que a tendência dos preços passou a apontar, definitivamente, para cima.

A gerência dos recursos restantes e a alteração gradativa da matriz energética tornam-se, pois, problemas decisivos para as próximas décadas.

6. O Brasil é um dos países mais bem-posicionados do mundo para enfrentar esse enorme desafio, seja do ponto de vista de sua dotação de recursos, seja de sua capacitação tecnológica, seja do potencial para desenvolver alternativas. Nossa oferta de eletricidade é majoritariamente de origem hídrica, e mais da metade do potencial hidrelétrico permanece disponível para vir a ser utilizado. Nosso extenso território tropical, com água e insolação abundantes, permite intensa produção de biomassa, fonte de combustíveis líquidos que podem substituir a gasolina e o diesel, com elevada produtividade. Temos grandes reservas de urânio de boa qualidade. O previsível aumento de eficiência dos coletores de energia solar muito nos beneficiará.

Quanto ao nosso recurso energético mais escasso – o próprio petróleo – construímos em meio século uma impressionante história de êxito, que ainda não foi plenamente reconhecida. Na trajetória econômica medíocre do Brasil nos 24 últimos anos destaca-se o excepcional desempenho da Petrobras. Lutando contra uma geologia adversa em terra firme, ela foi capaz de localizar e operar jazidas importantes em alto-mar, tornando-se líder mundial em tecnologia de exploração em águas profundas. Graças a esse empenho e competência, o Brasil tem hoje reservas de 16 bilhões de barris, suficientes para assegurar seu consumo interno, nos níveis atuais, durante cerca de dezoito anos. A auto-suficiência será atingida em 2006.

Nesse aspecto, ocupamos uma posição intermediária no mundo. Nem temos reservas especialmente grandes, comparadas com o nosso consumo, nem dependemos crucialmente do mercado internacional.

7. Uma conta simples mostra a importância do que já conseguimos fazer: se as décadas de 1980 e 1990 tivessem sido perdidas também no setor petróleo, como o foram na grande maioria dos demais setores da nossa economia, de modo que o Brasil necessitasse importar hoje a mesma proporção de barris que importava na época dos dois primeiros choques, estaríamos gastando cerca de US\$ 23 bilhões por ano para suprir o mercado interno. Todo o saldo comercial brasileiro atual teria de ser usado em petróleo, o que, literalmente, quebraria o país.

Nas duas décadas perdidas, conseguimos escapar dessa arapuca. Mas, paradoxalmente, o risco que corremos, em futuro não muito remoto, é de retornar a ela, em uma conjuntura internacional mais desfavorável. Esse risco vem sendo *construído* a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso. Também aqui, o governo Lula apenas dá continuidade ao desastre.

8. Três momentos sucessivos assinalam a alteração do marco regulatório do setor petróleo no Brasil, com o desmonte do modelo anterior, reconhecidamente exitoso. Em 1995, o Congresso Nacional aprovou a emenda constitucional número 9, que extinguiu o monopólio da exploração pela Petrobras. Em 1997, a lei 9.478 regulamentou essa decisão e definiu as novas regras para o setor. Em 1998, foi criada a Agência Nacional do Petróleo (ANP). Ao contrário de outros países que também passaram a admitir a participação de empresas estrangeiras na exploração de petróleo, a mudança feita no Brasil não incluiu dispositivos que garantissem a liderança do setor por uma empresa nacional (na Noruega, por exemplo, a estatal Statoil continuou tendo prioridade para receber as melhores áreas, sem precisar participar de licitações).

A Petrobras – que, até a promulgação da nova lei, procurava e explorava petróleo em todo o território nacional – ficou confinada em 397 áreas, assim distribuídas: 231 correspondiam a campos em produção, 51 a

campos em desenvolvimento e 115 a blocos em prospecção, que passaram a ser chamados “blocos azuis”, selecionados pela própria empresa e, por isso, os mais promissores. Todas as demais áreas, que correspondem a cerca de 90% do território brasileiro, foram entregues à ANP para serem leiloadas. A Petrobras recebeu prazo de três anos (depois estendido para cinco) para colocar em produção os campos em desenvolvimento e demonstrar a comercialidade dos blocos em prospecção, sob pena de ter de devolvê-los também à ANP. O prazo vencia em agosto de 2003.

Quatro rodadas de leilões foram realizadas durante o governo de Fernando Henrique, sempre sob fortes críticas do PT. A quinta rodada foi preparada nesse mesmo governo, mas realizada já depois da posse de Lula, que a manteve, alegando que não desejava interromper um processo já iniciado, de modo a não contrariar expectativas de grandes empresas. O compromisso de campanha, no entanto, era claro e reiterado: suspender novos leilões.

9. O trabalho de prospecção progrediu muito lentamente na época em que a Petrobras foi dirigida por diretorias nomeadas por Fernando Henrique Cardoso, como se houvesse a deliberada intenção de levar a leilão aquelas áreas nobres, ou blocos azuis, que haviam permanecido sob controle da empresa. Com a posse da nova diretoria, em janeiro de 2003, o trabalho foi intensificado e resultou na descoberta – que já era esperada – de 6,6 bilhões de barris em áreas que seriam devolvidas à ANP em agosto. Este foi o aspecto mais positivo da nova gestão. As reservas comprovadas brasileiras aumentaram em mais de 50%. Mas, não houve tempo para perfurar tudo. Parte significativa dos blocos azuis teve de ser entregue à ANP, entre as quais 70% do BC-60 da Bacia de Campos (na área norte, correspondente a 30% do bloco, já foram encontrados 2 bilhões de barris) e o Espírito Santo número 12 (onde se estima existirem 4 bilhões de barris).

Contrariando o posicionamento histórico do PT, o Ministério das Minas e Energia do governo Lula determinou que a ANP deflagrasse o processo que levará à sexta rodada de licitação, prevista para 15 de agosto, nela incluindo esses blocos azuis, considerados bilhetes premiados. Entre 3,3 bilhões de barris (estimativa oficial) e 6,6 bilhões de barris (estimativa de técnicos da Petrobras) das reservas brasileiras serão leiloados de uma só vez.

10. São falsos os argumentos apresentados para defender o leilão, a saber:

(a) *Seria necessário atrair mais recursos para o setor.* Como vimos, a Petrobras garantirá a auto-suficiência a partir de 2006, antes que as áreas agora licitadas entrem em operação. Com US\$ 9 bilhões disponíveis, a empresa brasileira tem recursos próprios mais do que suficientes para investir de forma planejada, otimizando o uso das reservas conforme os interesses estratégicos do país;

(b) *Precisaríamos ter acesso a novas tecnologias.* Trata-se, aqui, da repetição de um fetiche, pois o que ocorre nesse caso é justamente o contrário. As empresas estrangeiras que começaram a entrar no Brasil sempre buscam alguma forma de associação com a Petrobras, pois a melhor tecnologia é a dela. Além disso, não era necessário alterar a Constituição do país para isso, pois parcerias tecnológicas sempre existiram.

(c) *Seria urgente fazer novas descobertas para manter constante a relação reservas / produção (R / P).* Ninguém discute que vários blocos a serem leiloados na sexta licitação têm muito petróleo, de modo que

haverá apenas a confirmação de reservas, que passarão de prováveis a provadas. Ora, se essas áreas entrarem em produção sob controle de empresas estrangeiras, com as regalias que a lei brasileira lhes facultava (propriedade plena do óleo extraído e decisão autônoma de exportá-lo), as reservas não poderão mais ser computadas como brasileiras, de modo que leilões vencidos por multinacionais nunca poderão influir positivamente na relação R / P. Note-se, ainda, que, quando detinha o monopólio, a Petrobras realizava dentro da economia brasileira, em média, 85% das compras necessárias ao desenvolvimento e exploração de um campo marítimo e 100% das compras destinadas a equipar um campo terrestre. As empresas multinacionais que participaram da penúltima rodada de licitações (não há dados disponíveis para a última) comprometeram-se a realizar compras locais no valor médio de 38% do dispêndio total para campos marítimos e 68% para campos terrestres. Os efeitos multiplicadores dos investimentos da Petrobras na economia brasileira são muito maiores.

(d) *Precisaríamos aumentar a competição no setor para conseguir preços menores.* Ocorre, nesse caso, justamente o contrário. O modelo competitivo e aberto transforma o mercado brasileiro de petróleo e derivados em uma extensão do mercado internacional, de modo que os preços nos dois ambientes permanecem equiparados. O trabalhador brasileiro, hoje, paga pelo gás de cozinha (GLP) o mesmo preço pago por um trabalhador alemão. Mantendo-se o modelo anterior e atingindo-se a auto-suficiência, o mercado interno brasileiro poderia ser isolado dos choques internacionais, com a Petrobras sendo remunerada pelos seus custos (mais uma rentabilidade adequada), de modo a defender a economia brasileira como um todo.

11. Pela lei em vigor, todo o petróleo a ser extraído passa a pertencer às empresas vencedoras das licitações, que ganham automaticamente o direito de exportar a quantidade que desejarem. Como estamos às vésperas da auto-suficiência, as áreas que o governo Lula vai leiloar só poderão entrar em operação para abastecer o mercado externo, pois haverá excesso de produção. É um erro grave. A geologia brasileira é desfavorável à ocorrência de petróleo, de modo que não devemos esperar que grandes descobertas se sucedam. Se o Brasil passar à condição de exportador, o horizonte da auto-suficiência será drasticamente reduzido, com o país podendo retornar à posição importadora em menos de uma década, justamente quando a competição mundial pelo petróleo estará mais acirrada e os preços, mais altos. (Em situações de emergência, a lei prevê que o governo pode exigir prioridade ao abastecimento do mercado interno por trinta dias, pagando, no entanto, o preço em vigor no mercado internacional; isso equivale a uma importação, pelo Brasil, de petróleo brasileiro.)

A propriedade de campos petrolíferos, nas próximas décadas, será muitíssimo lucrativa. Fazemos mais uma conta, utilizando a estimativa mais conservadora, que afirma a existência de “apenas” 3,3 bilhões de barris nas áreas a serem licitadas. A vida útil de um campo oscila normalmente entre 15 e 20 anos. Se supusermos o preço do barril de petróleo em US\$ 50,00 nos próximos anos, conforme a previsão do embaixador Rubens Ricupero, estamos falando da entrega, a empresas privadas, de um negócio de US\$ 89 bilhões de dólares, já descontados todo o investimento, todo o custo de operação e todos os impostos e taxas. Se supusermos o preço em US\$ 75,00, estamos falando de um lucro líquido de US\$ 134 bilhões. Com a sexta licitação, corremos o risco de retirar da Petrobras e repassar a empresas privadas um valor provavelmente situado entre esses dois números, ambos gigantescos.

12. A questão de fundo é a seguinte: pressionado pela necessidade de fazer vultosos pagamentos externos nos próximos anos, o Brasil resolveu tratar como uma *commodity* comum, a ser incorporada em sua pauta de exportações, aquele que é o principal recurso estratégico das economias modernas. Um recurso finito, não renovável, do qual temos reservas apenas suficientes, nunca sobrantes. Receberemos impostos sobre o valor exportado e repassaremos esses recursos aos nossos credores internacionais. Assim, o governo Lula optou por usar o petróleo brasileiro como lastro para manter em dia o pagamento de dívidas financeiras, mesmo com o ônus de produzir um esgotamento precoce das nossas reservas. Como vimos, esse esgotamento, se vier a ocorrer, terá consequências dramáticas sobre a economia real e as contas externas do país, que se tornarão inadministráveis.

A posição brasileira está na contra-mão do que ocorre no mundo. O aumento de preços tem sido compreendido, por todos os países, como um sinal de que o petróleo é um produto estratégico e finito, e por isso a disputa pelas reservas nunca foi tão intensa. As guerras no Oriente Médio, a crescente tensão no Cáucaso, as disputas entre China e Japão pelo traçado do oleoduto siberiano e as tentativas norte-americanas de desestabilizar o governo da Venezuela são apenas a ponta de um imenso *iceberg*. Só o governo brasileiro parece fazer a leitura de que o aumento de preços deve ser aproveitado para queimar reservas escassas e fazer caixa o mais rapidamente possível.

Tal decisão, no mínimo ingênua, poderá ter desdobramentos insuspeitados. Em pleno desenvolvimento do que chamamos de “choque estrutural do petróleo” – um choque que, como vimos, será prolongado –, o Brasil está se dispondo a entregar a empresas multinacionais a propriedade de campos situados em alto-mar, garantindo a elas a livre disposição sobre o petróleo extraído. Os contratos com essas empresas têm trinta anos de duração. Se, nesse período, em uma situação de crise, o país tentar retomar o controle sobre esses campos (para garantir o abastecimento interno, por exemplo), poderá ver-se envolvido em um contencioso internacional muito desfavorável, até mesmo pela falta de meios para defender sua soberania nessas áreas. Se resolver mudar a lei, não poderá fazê-la cumprir. “Numa situação de grande tensão mundial, com crescente escassez de petróleo, no futuro as forças armadas brasileiras não terão poder de dissuasão para evitar que plataformas de petróleo operadas por empresas estrangeiras, em nosso mar territorial, entreguem suas produções para petroleiros que a levem diretamente para o exterior”, alertou recentemente o brigadeiro Sérgio Xavier Ferolla.

Por precaução com a nossa soberania, o controle e a propriedade dos campos situados na plataforma marítima deveriam caber exclusivamente à Petrobras.

13. A sexta licitação será realizada sem que nenhum órgão público tenha apresentado um estudo sobre o suprimento de petróleo ao país no médio e longo prazos. Mais ainda: o país não dispõe de um planejamento energético de caráter estratégico. Está parado no Senado Federal, desde junho de 2001, um projeto de lei muito simples e de grande bom senso, proposto pelo senador Saturnino Braga (PT-RJ), que diz apenas o seguinte: “Ficam suspensas as licitações de novas áreas para exploração de petróleo, até que o Congresso

Nacional aprove o planejamento energético do país, a ser proposto pelo Conselho Nacional de Política Energética.”

A nosso ver, tal planejamento estratégico deveria, pelo menos:

(a) racionalizar e otimizar o uso do potencial energético disponível, tendo em vista as necessidades de médio e longo prazos, combinando-se nesse projeto o uso de fontes tradicionais (hidreletricidade, petróleo, nuclear) e alternativas (biomassa, solar, bagaço de cana, eólica), além de definir políticas de conservação. Os recursos não renováveis deveriam ser objeto de tratamento cuidadoso;

(b) utilizar o próprio setor energético como instrumento de indução ao desenvolvimento, não só por fornecer energia, mas também por maximizar suas compras dentro do espaço econômico nacional e reinvestir nele o lucro obtido, gerando empregos e promovendo o desenvolvimento tecnológico;

(c) ampliar e diversificar o potencial disponível por meio de políticas de integração da América do Sul. Assim como a Comunidade Européia do Carvão e do Aço, criada depois da Segunda Guerra Mundial, foi o embrião do Mercado Comum Europeu, que por sua vez desdobrou-se na União Européia, a enorme capacidade de oferta e a complementaridade de fontes energéticas (algumas das quais não comercializáveis no mercado mundial) podem desempenhar um papel-chave em um processo de integração do nosso continente;

(d) preparar um salto à frente da economia brasileira dentro do sistema mundial. País tropical de grande dimensão territorial, o Brasil, como vimos, é um lugar privilegiado para assumir uma posição de destaque na mudança da matriz energética nas próximas décadas.

14. Nada disso está sendo feito. A divisão internacional de trabalho que se desenha neste início de século reforça a posição dos países centrais como produtores de bens e serviços de alta tecnologia, transfere para o Leste da Ásia a dinâmica manufatureira e conduz a América Latina a especializar-se de novo em atividades primárias e exportação de recursos naturais. A decisão de usar o petróleo brasileiro, relativamente escasso, para encorpar no curto prazos resultados da balança comercial confirma que estamos dispostos a aceitar esse retrocesso, que traz riscos imensos à sociedade brasileira. Lamentavelmente, também nesse aspecto, o governo Lula é uma decepção sem tamanho.