ISSN 2238-3948

Política e Desenvolvimento no Brasil Contemporâneo: o caso da ANP (Agência Nacional do Petróleo)

José Carlos Martines Belieiro Junior[1]

RESUMO
O objetivo do trabalho é analisar a política de compras adotada pela Agência Nacional do Petróleo e Gás (ANP) entre 1999 e 2002 enquanto uma política nacional de desenvolvimento. São objeto de análise as quatro rodadas de licitação organizadas pela agência durante o segundo Governo FHC, cuja ideia básica é mostrar que, mesmo em contexto de reformas liberais na economia, políticas de desenvolvimento baseadas na defesa dos interesses nacionais podem ser aplicadas com sucesso.
Palavras-chave: Desenvolvimento. Ideologias econômicas. Estado nacional.

Politics and Development in Contemporary Brazil: the case of PNA (Petroleum Nacional Agency)

ABSTRACT
The aim of this paper is to analyze the policy of purchases adopted by the National Petrol Agency (ANP) between 1999 and 2002 as being a public national development policy. The four rounds of bidding organized by the agency during to second government of FHC (Fernando Henrique Cardoso), whose basic Idea is to show that, even in a contexto of liberal changes in economy, the developments policies based in the defense of national interest might be aplied sucessfully.
Keywords: Development. Economic ideologies. Nacional State.

Politica y Desarollo en Brasil Contemporaneo :el caso del ANP (Agencia Nacional de Petroleo)

Resumen: El objetivo del trabajo es analisar la politica de compras adotada pela ANP (Agencia Nacional del Petroleo y Gas Natural) entre los anõs 1999 hasta 2002 como parte de uma politica nacional de desarollo. Son objeto de analyses las quatro rodadas de negociaciones organizadas por la agencia durante lo segundo mandato presidencial de FHC (Fernando Henrique Cardoso), cuja idea basica es evidenciar que mismo em contextos liberales en la economia, politicas de desarollo baseadas em la defensa de los intereses nacionales puedem ser aplicadas.
Palavras clave: Desarollo; Ideologias económicas; Estado nacional.

[1] Professor do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM).

INTRODUÇÃO

Os anos 90 marcaram definitivamente o ingresso da economia brasileira na dinâmica da globalização. A partir do Governo Collor, uma série de políticas foi adotada para dar sentido às reformas orientadas para o mercado, desde um programa de liberalização e abertura comercial até uma incipiente política de privatizações de empresas estatais. Alguns setores relevantes do sistema produtivo nacional, como o siderúrgico e o ferroviário, foram alvo do Governo Collor em seu curto mandato presidencial. Como apontou Schneider (1992), foi o primeiro impulso liberal na política brasileira desde a década de 1930, quando subiu Getúlio Vargas ao poder de Estado.

Mas é a partir da ascensão de Fernando Henrique Cardoso (FHC) ao poder em 1994, que a orientação liberal nas políticas de Estado se torna efetivamente mais clara e sistemática. FHC consegue articular uma estratégia de reformas com objetivos bem definidos, desde a promoção de mudanças na ordem constitucional do país, com objetivo de facilitar o ingresso de capital externo (SALLUM JR., 1997), passando, é claro, por uma ampla política de privatizações e retirada do Estado da economia. Nesse caso em particular, vários setores da economia foram entregues à iniciativa privada, desde os setores-chave do projeto de industrialização varguista, como os bancos estaduais, as telecomunicações etc. Todo esse contexto de reformas, segundo inspiração do neoliberalismo nos anos 90 sob FHC, foi bastante estudado no campo das Ciências Sociais, principalmente na sociologia e ciência política.

O objetivo deste trabalho é tentar mostrar que, apesar da hegemonia liberal do período dos anos 90 e de sua indiscutível proeminência em muitas políticas implementadas pelo governo FHC em seus dois mandatos presidenciais, algumas experiências de política alinhada segundo uma referência ideológica desenvolvimentista podem ser encontradas. Essas experiências tem a ver com a política de compras para o setor de petróleo e gás adotada pela Agência Nacional do Petróleo e Gás (ANP). Nesse sentido, procura-se relativizar, mesmo que em caráter residual, que o liberalismo foi a única orientação ideológica do Governo FHC. Essa caracterização como um espaço em disputa de grupos sobre determinadas políticas governamentais já foi apontada nos trabalhos de Sallum Jr. (1997; 2000) e serve de inspiração a este texto.

O período de análise se concentra no segundo mandato de FHC (1998-2002), quando foi criada a ANP, presidida, à época, pelo engenheiro David Zylbersztajn, o primeiro dirigente da agência.

A POLÍTICA DE COMPRAS DA ANP

A política de compras de equipamentos, insumos e serviços para a indústria do petróleo e gás sempre exerceu grande impacto na estrutura produtiva setorial, funcionando como uma quase política industrial para o setor. Nesse aspecto, a adoção de uma política de compras que dê prioridade a fornecedores nacionais acaba tendo impacto na indústria nacional como um todo, na medida em que a demanda do setor de petróleo e gás é variada e complexa. Por isso, a definição de uma política de compras segundo critérios nacionais bem definidos serve como um instrumento interessante na medida em que seu papel como regulador da relação entre compradores e fornecedores do mercado de insumos e serviços para a indústria petrolífera exerce impacto direto na dinamização do setor produtivo no Brasil. Esse é justamente o caso da ANP nos anos 1999-2002, que, enquanto agência que define as políticas para o setor, dá uma mostra do tipo de política adotada segundo parâmetros nacionais.

Como se sabe, o setor petrolífero no Brasil tem tido uma presença preponderante da Petrobras, atuando enquanto gigante estatal do setor de caráter monopolista. O Governo FHC pretendeu quebrar a presença monopólica da estatal, levantando inclusive a possibilidade de privatizar a empresa, fato que acabou não ocorrendo devido a enormes resistências dentro e fora do governo. No entanto, durante o primeiro mandato presidencial, entre as medidas reformistas de caráter liberal adotadas pelo governo FHC, havia uma que quebrava o monopólio estatal da Petrobras. Assim, em 1997, foi aprovado o fim do monopólio estatal nas atividades de extração de petróleo, com o claro objetivo de dinamizar o setor e permitir o ingresso de novos investimentos privados nesse relevante ramo da economia brasileira. Como parte do projeto de reformas orientadas para o mercado, o setor petrolífero deveria também participar do processo de globalização e abertura ao exterior.

No contexto de mudança no papel do Estado na economia e de reformas liberais implementadas durante o Governo FHC, um novo modelo de Estado começa a ganhar forma. Diferente do Estado segundo o modelo nacional-desenvolvimentista, quando o Estado atuava diretamente como proprietário em determinados setores da economia, nessa nova configuração, o

Estado deveria exercer um papel fiscalizador e regulador de setores agora entregues à dinâmica e lógica da economia de mercado. Com a privatização de setores essenciais, a gestão FHC promoveu a criação de agências reguladoras, caso da Agência Nacional da Energia Elétrica (Aneel), reguladora do setor de energia elétrica, da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), reguladora do setor de telecomunicações, entre outras. O escopo regulatório do Estado, é bom dizer, não atingiu apenas setores privatizados; o setor aéreo e o de saúde privada também ganharam agências reguladoras próprias.

A ANP (Agência Nacional do Petróleo e Gás) foi criada pelo Decreto nº 2.455, de 14 de junho de 1998. Esse decreto é uma das medidas legais de iniciativa do Governo FHC com o objetivo de imprimir mudanças no setor. A Lei nº 9.478, de 6 de junho de 1997, a chamada Lei do Petróleo, cria também o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), vinculado ao Ministério de Minas e Energia (MME). A importância dessas medidas deve ser observada, uma vez que a formulação das políticas voltadas ao setor passa a contar com esses dois novos espaços de formulação e discussão de políticas para o país. A função do CNPE é assessorar a Presidência da República na formulação de políticas públicas para o setor enérgico. No caso da ANP, a lei estabelece uma série de funções fundamentais, tais como: a fiscalização das atividades setoriais, a promoção de iniciativas que visem ao estímulo setorial segundo o interesse nacional etc.

Nesse sentido, a ANP enquanto agência reguladora do setor passou a se integrar ao arcabouço institucional brasileiro como um relevante ator da política energética do país, dotada da capacidade de promover políticas proativas com o objetivo de estimular a cadeia produtiva da indústria de petróleo e gás no Brasil. A partir da Lei nº 9.478, a função da ANP é a de preservar a concorrência no setor, bem como criar regras e parâmetros visando à atração de novos investimentos para a indústria, além de buscar a ampliação da capacidade competitiva da indústria nacional frente à concorrência estrangeira. Como se pode observar, as funções da agência foram definidas num escopo bastante amplo, com atividades que vão desde a regulação e fiscalização de atividades ligadas à indústria do petróleo e gás como o estímulo ao desenvolvimento do setor.

Um dos principais instrumentos de fomento e estímulo ao desenvolvimento econômico da indústria nacional que está sob a responsabilidade da ANP é a definição de uma política de compras de equipamentos e serviços para toda a indústria de petróleo e gás instalada no Brasil, seja ela nacional, seja estrangeira. É um tipo de política que gera grande impacto na cadeia do sistema produtivo, na medida em que este setor demanda enorme volume de serviços e equipamentos para realizar suas atividades de exploração de petróleo e gás. Como se sabe, no Brasil, as atividades de

exploração se concentram em mar aberto, com uso de tecnologia avançada e, em alguns casos, inédita, e a demanda por equipamentos e serviços especializados é grande. Antes do aparecimento da ANP, a própria Petrobras definia sozinha uma política de compras para a empresa.

Pelo tradicional gigantismo exercido pela empresa estatal na economia brasileira, sua política de compras de fornecedores acabava exercendo enorme impacto na estrutura produtiva brasileira, uma vez que a Petrobras é, de longe, a maior empresa compradora do setor. Por essa razão fundamental, o estabelecimento de uma política que dê prioridade para fornecedores nacionais para a indústria do petróleo e gás tem o efeito de produzir desenvolvimento industrial no país como um todo.

No caso específico da Petrobras, desde a sua criação, em 1953, a sua política de compras, ao priorizar fornecedores nacionais, tem produzido impacto relevante na estrutura produtiva brasileira. No passado recente, a política de compras da empresa estava articulada a uma estratégia mais geral, ligada à lógica do nacional-desenvolvimentismo, quando a estratégia de desenvolvimento econômico nacional tinha a ver com o processo de substituição de importações. Como afirmaram Silva e Furtado (2009, p. 18):

> Em seus primeiros anos de vida (sobretudo entre as décadas de 1950 e 1980), a operadora nacional adotou uma política de estímulo ao desenvolvimento da indústria de bens de capital no Brasil, com vistas a tornar tal indústria apta a participar dos seus projetos de construção de refinarias e infraestrutura de produção, transporte e distribuição de derivados.

Desse modo, em razão de uma visão política e ideológica orientada segundo critérios estabelecidos num tipo de consenso nacional-desenvolvimentista, até os anos 80, o índice de compras da estatal atingiu a marca de 80% de origem nacional. Em média, entre os anos 1960-1980, o índice de nacionalização das compras da Petrobras oscilou entre 60 e 80%, o que mostra a importância da empresa para a cadeia da indústria nacional. Entretanto, com a abertura econômica dos anos 90 e a flexibilização do monopólio da Petrobras promovida pelo governo de FHC, pairavam dúvidas quanto à manutenção de uma política de compras com critérios nacionais para o setor. A razão básica estaria justamente na abertura da economia, que poderia facilitar a entrada de empresas estrangeiras concorrentes no mercado local de fornecedores, o que poderia prejudicar as empresas nacionais numa competição com as empresas estrangeiras.

O índice de nacionalização das compras da estatal do petróleo e gás caiu sensivelmente nos anos 90, quando 40% das compras da empresa tinham origem em fornecedores locais. Mas, mesmo

diante dessa nova realidade de abertura ao exterior, pode-se afirmar que o papel da empresa estatal na estrutura econômica nacional ainda continuou sendo significativo nos anos 90, respondendo por cerca de 20% das compras de toda a indústria brasileira de bens de capital sob encomenda. Porém, "O fim do monopólio criou um grande desafio para fornecedores nacionais: enfrentar um novo ambiente de concorrência onde a contratação de serviços e produtos por parte das concessionárias que operam no país se dá de forma competitiva." (PEDROSO; MOREIRA, 2001, p. 2).

A partir de 1997, com as mudanças na posição da estatal petrolífera na economia brasileira, havia uma forte expectativa de aumento na demanda por mais investimentos no setor, que estava em pleno processo de abertura. Por outro lado, pairavam dúvidas entre os atores do segmento quanto à capacidade da indústria nacional instalada no Brasil em continuar atendendo à crescente demanda de encomendas de um setor complexo e dinâmico como é a indústria de gás e petróleo. No momento da abertura do mercado, 60% das compras da Petrobras eram de fornecedores nacionais. Preocupada em diagnosticar a situação setorial da indústria frente aos novos desafios colocados pela abertura econômica, foi que a recém-criada Agência Nacional do Petróleo e Gás encomendou um estudo setorial ao departamento de engenharia da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ).

O estudo da PUC-RJ, publicado em 1999, procurou fazer um diagnóstico da capacidade da indústria nacional em atender à demanda de um mercado de petróleo e gás mais competitivo. Segundo conclusões do trabalho, havia no país capacidade potencial da indústria local em atender em cerca de 60% ao setor de materiais e equipamentos e em cerca de 80% ao setor de serviços, índice considerado satisfatório. O trabalho também analisou as tendências tecnológicas do setor, bem como avaliou os impactos econômicos da demanda por materiais, equipamentos e serviços que o setor de petróleo e gás demanda da economia como um todo.

O estudo setorial da PUC-RJ de 1999 acabou se tornando uma verdadeira referência para a decisão tomada pela agência na definição de uma política de compras de fornecedores nacionais, como confirmou o ex-presidente da ANP, o engenheiro David Zylbersztajn, em entrevista. O trabalho elaborado pelos engenheiros cariocas identificou que havia capacidade competitiva dos fornecedores brasileiros atuantes no mercado, além de uma experiência acumulada ao longo de décadas num parque industrial considerado extenso e complexo. O relatório que sustentou a política adotada pela agência concluiu que havia uma tendência das empresas estrangeiras operando no Brasil em optar por fornecedores locais.

Entretanto, segundo o trabalho da PUC-RJ, era necessário garantir igualdade de condições entre as empresas nacionais e estrangeiras na competição das novas licitações dos blocos de exploração de petróleo e gás no país. Nessa questão relevante da concorrência, o relatório chegou a propor a inclusão obrigatória de cláusulas específicas nos novos contratos, para garantir a igualdade de participação das empresas nacionais de equipamentos e serviços nas licitações organizadas pela agência. Ainda assim, mesmo com a comprovada capacidade competitiva da indústria nacional em atender à demanda da indústria do petróleo e gás no Brasil, logo após a flexibilização do monopólio da Petrobras, os novos contratos celebrados, a chamada Rodada Zero de licitações, não previam regras obrigatórias, com o objetivo de garantir percentuais mínimos para fornecedores nacionais. Portanto, nessa primeira iniciativa da ANP, não houve garantia de nacionalização mínima obrigatória nas compras do setor petrolífero.

A partir dessa primeira iniciativa regulatória da agência, e pelo debate levantado em torno da questão da obrigatoriedade dos fornecedores nacionais, experiência vivenciada na Rodada Zero, é que a ANP vai propor novas regras para as próximas rodadas de licitações. Como afirmaram Pedroso e Moreira (2001, p. 12):

> Assim, quando da realização da Primeira Rodada de Licitações que efetivamente marcaria a flexibilização do monopólio nas atividades de exploração, um intenso debate ocorreu na ANP, envolvendo sua diretoria e área técnica, sobre eventuais mecanismos para propiciar aos fornecedores brasileiros condições de competir e vencer no grande mercado.

Nesse sentido, a ANP enquanto agência reguladora do setor de petróleo e gás buscou alterar as regras para as novas rodadas de licitações, estabelecendo novos parâmetros para os novos contratos a serem firmados. As empresas operadoras e seus fornecedores deveriam garantir uma maior participação dos fornecedores locais na oferta de equipamentos e serviços para a indústria. Pode-se afirmar que, naquele contexto, a decisão da ANP orientou-se segundo uma visão de defesa do interesse nacional. No caso específico do leilão das novas áreas de exploração, a agência definiu dois critérios: o primeiro dizia respeito ao valor ofertado aos campos, o que deveria corresponder a 80% da proposta; o segundo tratava da participação mínima de fornecedores brasileiros, que deveria corresponder a 15% da proposta. Segundo as regras definidas pela agência reguladora, um produto ou serviço enquadrado como brasileiro deveria ter índice mínimo de 60 a 80% de conteúdo nacional.

Os novos contratos de concessão sob regulação da ANP a partir de 1999 passaram a incluir cláusulas específicas para determinar a preferência por fornecedores nacionais quando houvesse

situação de igualdade de condições entre preço e qualidade entre o nacional e o estrangeiro, ou seja, em caso de empate, deve-se optar pelo nacional. Em vista do escopo regulatório da agência, pode-se observar um papel mais amplo da ANP quando comparada com outras agências reguladoras da atividade econômica criadas durante o Governo FHC, como Aneel e Anatel, por exemplo. Diferente das outras agências reguladoras criadas pelo Estado pós-reformas, no caso da ANP, seu objetivo foi definido como agente de estímulo ao desenvolvimento da indústria nacional, portanto um pouco além de um caráter meramente regulatório.

A adoção de medidas consubstanciada em sua política de compras para a indústria do petróleo e gás foi conscientemente orientada por uma ideia de valorização do espaço econômico nacional e dos interesses locais. Dessa forma, quando do lançamento dos editais da Primeira Rodada de Licitações, a ANP define um mecanismo para garantir a oferta de conteúdos locais mínimos, como parte integrante da avaliação das ofertas das concessionárias. Essas ofertas de conteúdo local mínimo deveriam ser incluídas obrigatoriamente nos contratos das empresas concessionárias, como um item indispensável para assegurar a participação nos leilões. Assim, a partir da Primeira Rodada de Licitações, foi estabelecido pela agência:

> O peso de 15% na licitação para compromissos espontâneos com fornecedores locais como parte da oferta pelo Bloco, sendo os 85% restantes da nota atribuídos a oferta de bônus de assinatura (valor em dinheiro oferecido pelo bloco). Os 15% foram divididos em 3% para a fase de exploração e 12% para a etapa do desenvolvimento. Ou seja, as ofertas passaram a ser constituídas de três fatores: o conteúdo local para a fase de exploração, o conteúdo local para a etapa do desenvolvimento. (PEDROSO; MOREIRA, 2001, p. 12).

Essas regras prevendo a inclusão de conteúdo local mínimo mantiveram-se praticamente inalteradas desde o lançamento do edital da Primeira Rodada de Licitações, em 1999, até o lançamento do edital da Quarta Rodada, em 2002. Nesse período em que a ANP realizou quatro rodadas de licitações dos novos blocos de exploração de petróleo e gás, os mecanismos para garantir a efetiva participação da indústria nacional nas compras do setor foram aperfeiçoados. Durante o mandato da primeira diretoria da agência, foram realizadas quatro rodadas, a primeira em 1999, a segunda em 2000, a terceira em 2001, e a quarta rodada de licitações em 2002, último ano do mandato presidencial de Fernando Henrique Cardoso.

O aperfeiçoamento no processo licitatório foi sendo incluído nos editais nos anos 1999-2002, como forma de garantir, de fato, o conteúdo nacional. A definição exata do que seria um produto nacional, por exemplo, sofreu uma mudança entre a Primeira e a Segunda Rodada de Licitações, a

partir de problemas que foram surgindo no decorrer do processo. A definição de produto local, segundo os critérios estabelecidos no edital da Primeira Rodada, deixava margens para dúvidas quanto à definição do local, já que era considerado produto nacional se fosse ofertado por pessoa jurídica constituída no país. Essa regra abria a possibilidade concreta de empresas estrangeiras apenas abrirem as portas no país, sem o uso de produtos nacionais.

A partir da experiência da Primeira Rodada, a ANP mudou as regras, para garantir o conteúdo nacional nos contratos da Segunda Rodada de Licitações, em 2000. A partir daí, passou a ser considerado produto nacional aquele que conseguisse agregar valor de 60% de conteúdo brasileiro no produto ou serviço prestado. No entanto, ademais da relevância da política de garantia de conteúdo nacional para um determinado setor da indústria enquanto política nacional de desenvolvimento, o próprio posicionamento da agência oscilou ambiguamente na questão da obrigatoriedade do conteúdo local mínimo.

Na verdade, desde o lançamento da Primeira Rodada de Licitações, em 1999, até o lançamento da Quarta Rodada, em 2002, não havia uma obrigatoriedade de percentual mínimo nacional pelas empresas operadoras. Os editais previam apenas o compromisso espontâneo da empresa no momento do lance dos conteúdos nacionais, mas não a obrigatoriedade. A partir da Quinta Rodada, lançada em 2003, foram criadas regras de garantia de conteúdo nacional de caráter obrigatório. Os limites foram estipulados em 50% para a fase de exploração e 70% na fase de desenvolvimento dos projetos. Mesmo considerando a não obrigatoriedade na participação de fornecedores nacionais nos editais lançados pela ANP durante a gestão da primeira diretoria (1999-2002), o estabelecimento de regras que garantam a participação mínima de conteúdo local tem o claro caráter de uma política de desenvolvimento econômico nacional.

Segundo levantamento feito pela própria agência reguladora, o comprometimento com o conteúdo nacional durante as quatro rodadas foi bastante considerável. Na Primeira Rodada, o índice de participação local foi de 25% na fase da exploração dos blocos e 27% na fase de desenvolvimento. Na Segunda Rodada de Licitações, a participação nacional aumentou consideravelmente, atingindo 42% na fase de exploração e 48% na de desenvolvimento. Na Terceira Rodada, lançada em 2000, o comprometimento com a indústria nacional atingiu 28 e 40% nas duas fases, respectivamente exploração e desenvolvimento. Finalmente, na Quarta Rodada de Licitações comandada pela ANP, os percentuais de componentes nacionais chegaram a 39 e 54%, respectivamente (Tabela 1).

Tabela 1 − Porcentagem de Participação Nacional – Editais ANP de 1999 a 2002

Rodadas	Exploração	Desenvolvimento
Primeira	25%	27%
Segunda	42%	48%
Terceira	28%	40%
Quarta	39%	54%

Fonte: ANP.

Desse modo, embora a participação de conteúdo local não tenha sido obrigatória pela ANP nas quatro rodadas entre 1999 e 2001, a presença de produtos e serviços nacionais na indústria do petróleo e gás foi bastante significativa no período, produzindo fortes impactos na economia brasileira com um todo, gerando mais renda e empregos. Como mostrou Canelas (2004, p. 83):

> Pode-se concluir que aumentos no nível de conteúdo local nos investimentos na indústria representam expressivos incrementos nos impactos desses investimentos sobre a economia brasileira, em variáveis como valor de produção, renda gerada, empregos gerados, arrecadação tributária e economia de divisas. Isso ocorre pois, quanto maior o nível de conteúdo local, maior o encadeamento dos investimentos da indústria do petróleo sobre as demais indústrias no Brasil, e assim, maiores os impactos diretos e indiretos desses investimentos. Logo, quanto maior o percentual de conteúdo local, maior o impacto econômico total dos investimentos da indústria do petróleo.

Como se pode perceber, os investimentos do setor petrolífero produzem muitos efeitos sobre a economia brasileira. Estima-se que cada bilhão de dólares investido na indústria do petróleo produz cerca de US$ 1.263,51 em valor de produção, 37 mil empregos em todos os setores da economia, renda de US$ 644 milhões ao país e, ainda, US$ 179 milhões em impostos. Portanto, trata-se de um setor econômico fundamental para um país que almeja o *status* de país desenvolvido. Uma política nacional de desenvolvimento do setor é, nesse sentido, absolutamente essencial e necessária. Por isso, pode-se considerar que a Petrobras vem desempenhando um papel relevante enquanto grande empresa estatal de energia. A tabela 2, que traz dados a respeito dos investimentos da empresa nos anos finais do Governo FHC, ajuda a corroborar essa afirmação:

Tabela 2 – Investimentos da Petrobras

Ano	US$ Milhões
1998	2.648,96
1999	2.186,16
2000	2.975,25
2001	3.216,25
2002	3.395,71

Fonte: Canelas (2004).

No entanto, um dado importante é que, com a flexibilização do monopólio da estatal a partir de 1997, a Petrobras não seria a única empresa a participar das atividades de exploração de petróleo. Além disso, o número de empresas participantes aumentou com o fim do monopólio. Empresas nacionais privadas e empresas estrangeiras participaram das quatro rodadas de licitação promovidas pela ANP. Como mostrou um levantamento da agência, na Primeira Rodada, foram 56 empresas interessadas e 11 empresas vencedoras, sendo arrecadados pouco mais de R$ 300 milhões com o bônus de assinatura pago pelas empresas vencedoras. Na Segunda Rodada, foram 27 empresas interessadas e 16 empresas vencedoras, sendo que, entre as vencedoras, cinco eram empresas brasileiras. A Segunda Rodada gerou pouco mais de R$ 460 milhões em bônus de assinatura.

Na Terceira Rodada, o número de empresas aumentou, chegando a 22 empresas vencedoras das 26 empresas interessadas em participar dos leilões dos 54 blocos ofertados pela ANP. A arrecadação com o bônus de assinatura nessa rodada atingiu R$ 594 milhões, um recorde até então. O ano de 2002 foi um ano atípico em relação a outros anos. Na última rodada promovida pela ANP durante o segundo governo FHC (1998-2002), foram 14 empresas vencedoras das 17 interessadas, sendo quatro novas empresas participantes. Com o bônus de assinatura pago pelas empresas, foram arrecadados R$ 92 milhões, valor abaixo do padrão registrado nas rodadas anteriores. Provavelmente, o ano eleitoral e as incertezas geradas no ambiente econômico do país podem ser motivos que explicam o baixo desempenho na última rodada.

Em relação aos investimentos realizados pelas empresas vencedoras dos leilões, outro levantamento da ANP ajuda a entender melhor essa questão. Segundo a agência, os investimentos foram distribuídos ao longo das rodadas. Na Primeira, foram investidos cerca de US$ 1,404 bilhão em 1999. Entre a Primeira e a Segunda Rodada, foram estimados investimentos em US$ 752 milhões a cada ano, 2000 e 2001. Na Terceira Rodada, foram investidos cerca de US$ 932 milhões. Portanto, durante as quatro rodadas de licitações promovidas pela agência reguladora, foram disponibilizados em investimentos na cadeia do petróleo e gás no Brasil cerca de US$ 4 bilhões.

Durante os anos compreendidos entre as rodadas de licitações, ou seja, entre os anos 1999-2002, a participação do setor petrolífero no conjunto da economia brasileira cresceu. Em 1997, o setor representava 2,8% do PIB brasileiro, enquanto que, no ano 2000, essa participação atingiu 5,5%. As regras de regulação, a abertura ao capital externo e ao nacional privado, bem como a definição a respeito de uma política de compras favorecendo a cadeia nacional de fornecedores certamente contribuíram para uma maior dinamização e competitividade setorial. Outra iniciativa relevante da ANP nos anos iniciais de sua atuação foi a criação da Organização Nacional da Indústria do Petróleo (Onip), uma entidade civil sem fins lucrativos concebida para funcionar como uma espécie de *think-thank* do setor. Trata-se de uma entidade que tem o objetivo e prestar assessoria e realizar estudos e pesquisas relacionados à indústria do petróleo e gás.

CONCLUSÕES

A criação de uma nova agência reguladora para o setor de petróleo é uma das maiores novidades institucionais do Brasil contemporâneo. Com a crise do Estado desenvolvimentista nos anos 80 e 90, o país foi obrigado a adotar outro modelo de relações Estado-sistema produtivo. Dessa forma, as agências foram concebidas para regular e estimular as atividades setoriais segundo o interesse nacional de consumidores, trabalhadores e empresas. No caso da ANP, o seu desenho legal na lei promulgada em 1997 lhe reservou um papel relevante na centralidade regulatória de um setor de grande peso econômico e político, como é o setor de petróleo no Brasil e no mundo.

A análise das quatro rodadas de licitação de blocos de exploração de petróleo e gás, promovidas pela primeira diretoria da agência, entre os anos 1999-2002, revelou uma inesperada e interessante atuação no contexto do mercado setorial. Com a abertura e a quebra do monopólio da Petrobras, a atuação da agência se daria num mercado mais competitivo entre empresas nacionais e estrangeiras, e o desafio, naquela época, foi o de manter o lugar da indústria nacional de produtos e

serviços para a cadeia produtiva do petróleo e gás em face da concorrência internacional. De fato, o lugar da indústria nacional e eventuais mecanismos de proteção pelo Estado estavam relativamente descartados no contexto neoliberal dos anos 90, e, portanto, o papel da ANP, naquele momento de abertura e reformas, acabou se revelando essencial para a sobrevivência desse setor no país.

Outro aspecto a chamar a atenção da realidade política e econômica brasileira dos anos 90 é a dimensão ideológica dos processos de reforma. Até que ponto a ideologia liberal tornou-se referência obrigatória para os tomadores de decisão naquele momento? Já foi apontado que, nos rumos da reforma liberal no Brasil, prevaleceu um "pragmatismo por necessidade", ou seja, muito mais do que uma ideologia orgânica, enraizada no pensamento político das elites políticas e intelectuais, a opção liberal se realizou em função do esgotamento do Estado nacional-desenvolvimentista.

No entanto, no caso da ideologia desenvolvimentista, a sua análise e verificação histórica na realidade brasileira é mais complexa. Como se sabe, a partir de 1930 e ao longo das décadas seguintes à Revolução de 30, essa ideologia quase se converte em ideologia oficial de Estado. Depois de momentos de auge, em que o nacional-desenvolvimentismo era prática comum das políticas de Estado no Brasil, nos anos 80 e 90, essa força ideológica e política se enfraquece, em função do esgotamento do modelo econômico e político de tipo desenvolvimentista.

O modelo novo, recém-incorporado à agenda política do Brasil e outros países da América Latina, não obteve o sucesso esperado. Uma série de políticas de reforma econômica foi implementada; o Estado se retirou de várias funções econômicas, como ocorreu no país, mas a pergunta que fica é: qual o novo papel do Estado nesse contexto de reformas? E qual o lugar do tema do desenvolvimento num ambiente histórico marcado pela redução do papel do Estado na economia?

De certa forma, tentou-se responder a essas perguntas ao analisar o papel da ANP nesse novo momento político e econômico, em que a agência procurou atuar segundo uma orientação de tipo desenvolvimentista, ao criar mecanismos para garantir a participação de fornecedores nacionais na indústria petrolífera instalada no Brasil.

REFERÊNCIAS

CANELAS, A. L. S. **Investimentos em exploração e produção após a abertura da indústria petrolífera no Brasil**: impactos econômicos. Rio de Janeiro: UFRJ/Instituto de Economia, 2004.

PEDROSO, A. C.; MOREIRA, J. P. **Boletim petróleo & gás**, v. 1, n. 2, 2001.

SALLUM JR., B. Estamos reorganizando o capitalismo brasileiro. Entrevista com Fernando Henrique Cardoso. **Lua Nova**, São Paulo, n. 39, p. 11-31, 1997.

_____. Globalização e desenvolvimento: a estratégia brasileira de desenvolvimento nos anos 90. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n. 58, p. 131-156, nov. 2000.

SCHNEIDER, B. R. A privatização no governo Collor: triunfo do liberalismo ou colapso do Estado desenvolvimentista? **Revista de Economia Política**, v. 12, n. 1, p. 5-18, jan./mar. 1992.

SILVA, C. G. R. S. da; FURTADO, A. T. **A política de compras da Petrobras em seus empreendimentos offshore**. Monografia. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2009.