

Pré-Sal A regulação é o limite

O governo Lula recentemente anunciou sua intenção de alterar o marco legal do setor de petróleo, particularmente a Exploração & Produção. Várias possibilidades são publicamente aventadas por diferentes setores do governo, e num primeiro momento a hipótese de criação de uma nova empresa estatal para deter os direitos de exploração e produção de blocos ainda não concedidos na área do Pré-Sal pareceu tentadora a vários setores políticos.

A meta anunciada seria assegurar que os direitos de exploração e produção de novos blocos ainda não concedidos, na chamada área do Pré-Sal, fiquem totalmente com a União, sem repartição das receitas oriundas da produção com empresas petrolíferas privadas, seja com a Petrobras e seus acionistas privados, inclusive estrangeiros.

Outra preocupação seria a de criar mecanismos que impeçam que as receitas de exportação de petróleo da área do Pré-Sal levem a uma ainda maior apreciação do Real, gerando uma versão tropicalizada da "doença holandesa", o que causaria desindustrialização e uma crescente dependência do país da exportação de *commodities*.

A discussão sobre exploração e produção de petróleo tem no Brasil fortes componentes emotivos e ideológicos, e é muitas vezes embasada no passado, em realidades que, se um dia podem ter existido, certamente não existem mais. O "petróleo é nosso" foi um tema marcante na agenda política brasileira por décadas.

Por esta razão, qualquer discussão sobre alterações na regulação da exploração e produção deve ser balizada por algumas premissas.

A primeira delas é que o petróleo sempre foi e continua sendo "nosso". A Constituição estabelece que o petróleo, assim como outros recursos naturais, pertencem à União. O sistema de concessões de exploração e produção não renega este conceito; ao contrário, o consagra.

Outra premissa é que o Estado brasileiro pode, sim, alterar as regras que regulam esta atividade, da maneira que entender mais conveniente, desde que respeite a Constituição. Esta é uma realidade da atividade de exploração e produção no mundo inteiro. O Estado pode, em nome do interesse público, alterar as regras do jogo. Restaria discutir apenas as compensações devidas em caso de violação de direitos adquiridos. Se alterar as regras do jogo seria de interesse do país é outra história.

Outra premissa é que as características que dominaram a atividade de exploração e produção no Brasil nos últimos dez anos levaram ao sucesso na descoberta e exploração de novas reservas petrolíferas. As descobertas comemoradas hoje, após anos de exploração nos blocos localizados na chamada área do Pré-Sal, não podem fazer esquecer que a situação há menos de dez anos era muito diferente.

O ambiente em que estas descobertas aconteceram foi criado por vários movimentos distintos. Do ponto de vista da situação global, contribuíram o forte aumento de demanda por energia, decorrente do crescimento acelera-

Renato Stetner é sócio do escritório Castro, Barros, Sobral, Gomes Advogados. É mestre em Direito pela Universidade da Pensilvânia (EUA). Atua nas áreas de Direito Administrativo/Regulatório.



do de vários países emergentes, e a grande disponibilidade de recursos nos mercados financeiros e de capitais. Do ponto de vista interno, passou a existir uma situação que gerou a estabilidade necessária para que os investimentos em exploração pudessem ser realizados.

Este ambiente interno favorável tem dois pilares: o marco legislativo/regulatório cujo documento base é a Lei 9.478/97 (a Lei do Petróleo) e as grandes mudanças pelas quais passou a petroleira brasileira.

A sistemática regulatória criada pela Lei do Petróleo gerou credibilidade suficiente para atrair para a exploração destas áreas os investimentos necessários, tanto privados quanto da Petrobras. Mesmo no caso dela, a questão da credibilidade da legislação foi e segue sendo crítica, pois afeta a capacidade de investimento da empresa, já que se não existissem regras claras a companhia poderia não ter captado recursos suficientes para seus investimentos em exploração.

No caso da Petrobras, mesmo sendo a companhia controlada pela União, passou a ter cultura corporativa própria, marcada pela busca da excelência, pelo profissionalismo e pela minimização da influência política em seu processo decisório.

O fato de ter acionistas privados, muitos inclusive estrangeiros, foi fundamental para esta mudança. Tais acionistas, estrangeiros e brasileiros, ajudaram a fi-

nanciar as descobertas que agora são celebradas. Ter ações negociadas na Bovespa e na Nyse submeteu-a à disciplina dos mercados de capitais. Ao longo dos anos, esta disciplina fez com que a Petrobras ganhasse feições mais de empresa privada do que de estatal típica, *longa manus* do Estado.

O efeito combinado destas várias situações foi que o Estado brasileiro deixou de ser, na prática, um partícipe, um *player*, do setor de petróleo. No final do dia, foi este efeito o principal motor da reviravolta por que passou o setor.

Evidentemente que a Petrobras continuou sendo controlada pela União, a despeito de seus acionistas privados detentores de ações ordinárias e/ou preferenciais sem direito a voto. No entanto, por várias razões, algumas acima mencionadas, a Petrobras, mesmo sob controle estatal, passou a ter um comportamento mais parecido com o de uma empresa privada. Certamente uma empresa privada com posição dominante numa série de mercados, o que lhe permitiu muitas vezes ter um poder de barganha desproporcional em relação a seus parceiros de negócios. Mas de qualquer modo deixou de ser o "braço" do Estado no setor.

E a União propriamente dita, deixando de ser partícipe do setor, pôde assumir com credibilidade a função de regulador. Não adianta a legislação estabelecer que o Estado terá a função de regulador sem que ao



mesmo tempo deixe de participar do mercado. É uma função regulatória que carece de credibilidade.

Era exatamente a dúvida que havia quando da edição da Lei do Petróleo e criação da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP). Que condição teria esta agência de exercer seu mandato de regulador se o participante dominante do setor era visto como sendo o próprio Estado brasileiro?

Com o passar do tempo, com a transparência demonstrada desde a Primeira Rodada, e os embates que teve com a Petrobras, a ANP demonstrou que iria tentar fazer a sua parte. As mudanças profundas pelas quais passou a Petrobras levaram a que a sistemática estabelecida pela Lei do Petróleo funcionasse, na prática, com o Estado brasileiro sendo percebido como um regulador com credibilidade.

Esta confusão entre regulador e participante é que deve ser evitada em qualquer proposta de mudança do marco legal do setor, pois geraria perda de credibilidade em todos os aspectos da função regulatória.

Esta perda de credibilidade no papel regulador da União geraria enormes prejuízos para o país. Qualquer

instabilidade vai gerar atrasos na produção na área do Pré-Sal. Investidores e financiadores voltarão a ficar preocupados com mudanças que diminuam repentinamente suas receitas, sua capacidade de reinvestir, aumentem sua necessidade de capital de giro ou aumentem seus custos operacionais.

Não se pode esquecer que a produção na área do Pré-Sal é economicamente viável apenas aos preços de hoje. A preços bem inferiores, a produção nestas áreas deixa de ser viável. O atraso no início da produção traz riscos desnecessários ao Brasil.

Parece imprescindível, portanto, no interesse nacional, manter os alicerces do sistema estabelecido pela Lei do Petróleo, fazendo-se alterações pontuais que sejam necessárias, aumentando o percentual de participação da União nas receitas do Pré-Sal, evitando uma enxurrada de petrodólares dentro do país que aprecie ainda mais o Real, mas sem levar a regulação do setor à situação anterior à edição da Lei do Petróleo.

No menu de opções de que dispõe a União para alterar as regras do setor, este deveria ser o limite. ■