

Nacionalismo dos Recursos no setor petrolífero brasileiro: desdobramentos e participação do Estado

Resource Nationalism in the Brazilian oil sector: developments and State participation

JOÃO VICTOR MACHADO | joao.vmachado.economia@gmail.com

Mestre e doutorando em Ciência Econômica pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e pesquisador do Núcleo de Economia Industrial e Tecnológica (NEIT - IE/Unicamp)

MARCO ANTÔNIO MARTINS DA ROCHA | mamrocha@unicamp.br

Mestre e doutor em Teoria Econômica pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), pesquisador do Núcleo de Economia Industrial e Tecnológica (NEIT - IE/Unicamp) e professor do Instituto de Economia da UNICAMP.

Recebimento do artigo Dezembro de 2019 | **Aceite** Maio de 2020

Resumo O Nacionalismo dos Recursos compreende um conjunto de políticas e práticas orientadas para aumentar o controle do Estado em detrimento da participação estrangeira no processo de acumulação industrial. O objetivo da pesquisa é entender quais as causas, impulsionadores e a forma que tomou o NR no Brasil no setor petrolífero após os anos 1990. A metodologia está baseada no trabalho de Haslam; Heidrich (2016a, 2016b), a qual propõe três categorias de análise na forma como o Estado aumenta seu controle sobre a indústria: i) maximização da receita pública; ii) fortalecimento do controle estratégico pelo Estado e; iii) os esforços em estimular os *spillovers* e os efeitos de encadeamento. Os resultados indicam que o NR no Brasil evoluiu de forma cíclica nas últimas décadas. Durante os anos 1990 foi enfraquecido com a hegemonia neoliberal. Avançou nas administrações dos governos petistas, em virtude do contexto externo e interno favorável, tendo como grande propulsor a descoberta das jazidas do pré-sal e o fortalecimento da Petrobras; contudo, as medidas foram de caráter moderado. Recentemente, uma ofensiva neoliberal tem desmontado os projetos para o pré-sal e marginalizado o papel da Petrobras. **Palavras-Chave** Nacionalismo dos Recursos; Estado; Setor petrolífero; Brasil. **Código JEL** F52, H1, Q35, N56.

Abstract Resource Nationalism comprises a set of policies and practices aimed at increasing state control over foreign participation in the industrial accumulation process. The objective of the research is to understand the causes, drivers and the form that NR took in Brazil in the oil sector after the 1990s. The methodology is based on the work of Haslam; Heidrich (2016a, 2016b), which proposes three categories of analysis on how the state increases its control over industry: i) maximization of public revenue; ii) strengthening of strategic control by the State and; iii) efforts to stimulate spillovers and chain effects. The results indicate that NR in Brazil has evolved cyclically in recent decades. During the 1990s it was weakened with neoliberal hegemony. It advanced in the administrations of the petista governments, due to the favorable external and internal context, having as its main driver the discovery of pre-salt deposits and the strengthening of Petrobras; however, the measures were of a moderate character. Recently, a neoliberal offensive has dismantled pre-salt projects and marginalized the role of Petrobras. **Keywords** Resource Nationalism; State; oil sector; Brazil.

1. Introdução

O objetivo da pesquisa é entender quais as causas, impulsionadores e a forma que tomou o NR (Nacionalismo dos Recursos) no Brasil no setor petrolífero após a década de 1990, com ênfase nos governos do Partido dos Trabalhadores (PT). Metodologicamente, esse processo envolve, por um lado, identificar e categorizar as políticas e as mudanças institucionais implementadas; e, por outro, explicar o contexto em que as medidas foram tomadas. Com esse objetivo, a pesquisa pretende avançar em algumas dimensões que são centrais para a elaboração de estratégias de desenvolvimento. Parte-se da hipótese norteadora de que o Estado brasileiro se reinventou para criar articulações com as empresas, incorporar novas ferramentas para impulsionar o mercado doméstico, além de administrar as reivindicações populares. O termo colocado em evidência para conduzir o estudo (NR) compreende os recursos naturais de maneira geral, incluindo petróleo e produtos minerais. Entretanto, a pesquisa está orientada, especificamente, para a leitura do setor petrolífero.

A metodologia está baseada no trabalho de Haslam; Heidrich (2016a, 2016b). Propõem-se três categorias de análise, que refletem diferentes posicionamentos na captura da renda obtida com a exploração dos recursos e na forma como o Estado aumenta seu controle sobre a indústria: i) maximização da receita pública; ii) fortalecimento do controle estratégico pelo Estado no setor e; iii) os esforços em estimular os *spillovers* e os efeitos de encadeamento. Parte-se de critérios políticos e econômicos, além de tratar da dimensão regulatória. Incluem-se na análise, indicadores do mercado petrolífero, como preços e nível de reservas, influência ideológica na orientação das políticas públicas, posicionamento sobre política industrial e a relação entre governo e investidores, assim como as principais mudanças na dimensão regulatória, que trata das regras, dos direitos de propriedade e dos regimes de exploração. Como plano de fundo, ressalta-se a evolução do poder de barganha entre os agentes.

Um processo investigativo dessa natureza se justifica por cinco razões principais. Primeiro, que além do petróleo ser altamente estratégico, após as descobertas do pré-sal o setor aumentou sua importância para o futuro da economia brasileira e para o setor industrial. Segundo, o estudo permite construir uma base teórica para entender quais eram as perspectivas de desenvolvimento para o Brasil, e o que foi efetivamente materializado. Terceiro, permite ilustrar a centralidade da Petrobras como referência para a exploração de petróleo no país, assim como seu papel na promoção de uma indústria de fornecedores locais. Quarto, a pesquisa ajuda a compreender quais foram os instrumentos utilizados para aumentar o papel do Estado no desenvolvimento da indústria petrolífera. Por fim, mesmo que o estudo seja desenvolvido em uma base qualitativa, a organização dos parâmetros permite, em trabalhos futuros, orientar modelos quantitativos para investigar o avanço do NR.

Para ilustrar quais as causas, impulsionadores e a forma que tomou o NR no Brasil, estratificado para o setor petrolífero, o estudo está dividido em mais 3 seções além dessa introdução. Na seção 2 desenvolve-se o referencial teórico. Na seção 3 destaca-se os pressupostos metodológicos. Na seção 4 aplica-se a análise ao caso brasileiro, subdividindo a seção em uma leitura sobre as reformas neoliberais da década de 1990 (4.1), os impulsionadores da volta do NR nos anos 2000 (4.2); o avanço do NR nas administrações petistas (4.3) e suas implicações na dimensão industrial (4.3.1), e alguns comentários sobre o panorama contemporâneo sob perspectivas de uma nova onda do liberalismo dos recursos. Por fim, estão as considerações finais e as referências.

2. Referencial teórico

Vários estudos se dedicaram a estudar quais os mecanismos por parte do Estado para aproveitar as oportunidades oriundas dos recursos naturais e suas implicações para o desenvolvimento econômico (FURTADO, 1986; PEREZ, 2010; BIELSCHOWSKY, 2014; FRISCHTAK; BELLUZZO, 2014; LAPLANE; SILVA; SERRA, 2014). Uma das formas de compreender a participação do Estado na exploração dos recursos naturais, assim como o papel exercido pelos seus instrumentos, é através da ótica do Nacionalismo dos Recursos, entendido aqui como o aumento do poder empreendido pelo Estado na gestão, exploração e desenvolvimento dos recursos naturais. Efetivamente, o NR compreende um conjunto de políticas e práticas orientadas para aumentar o controle do Estado, seja para fortalecer suas companhias nacionais, assegurar que empresas locais façam parte das decisões de produção e investimento, além de garantir a maximização dos aluguéis adquiridos pelo Estado com a exploração dos recursos; tudo isso em detrimento da participação estrangeira no processo de acumulação industrial.

Entretanto, a leitura sobre o NR não é abordada de forma unificada na literatura. Perpassa por um conjunto de “modelos”, que se debruçam sobre formas alternativas para entender as causas, os determinantes e as consequências desse fenômeno. Esses modelos se modificam na incorporação e na influência de variáveis políticas, econômicas e institucionais, além das concepções ideológicas quanto ao papel do Estado dentro da economia. Podem-se dividir as contribuições sobre o NR em três grupos: i) interpretações que se baseiam nos pressupostos liberais; ii) contribuições que partem dos Modelos de Barganha; e, iii) contribuições que enfatizam os determinantes políticos e institucionais.

O papel do Estado é um fator decisivo nas contribuições sobre o tema. As leituras que se aproximam dos pressupostos liberais associam o NR com a restrição da capacidade de oferta das indústrias regionais ou nacionais. As contribuições nessa categoria incorporam críticas ao uso de instrumentos por parte do governo para regular a exploração dos recursos, trata-se, de certa forma, de defensores da superioridade do livre mercado. Nesse escopo, enquadram-se as contribuições de Armentano (1981), que, de forma mais radical, defende o estrito movimento do livre mercado; a leitura de Barbieri (2011), que entende o NR a partir da ideia de “diplomacia energética” e de Mabro (2008), que se diferencia ao elencar as possíveis causas para o NR, como: i) desconfiança dos países em desenvolvimento em relação às potências estrangeiras; ii) a importância do petróleo para a geração de renda no país; iii) receio de que as cláusulas dos contratos sejam prejudiciais ao país anfitrião. Entretanto, as contribuições por trás dos “defensores do mercado” merecem um conjunto de críticas, a começar, pelo pressuposto básico à indústria do petróleo, de que os recursos a serem explorados no subsolo pertencem ao Estado¹, o que implica na sua administração perante os agentes produtivos. Cabe aqui, críticas a respeito da falta de precisão das leituras, no entendimento da estrutura do mercado em questão. Nesse ponto, ganha destaque a colocação de Alveal Contreras (1994, p. 90): “Na história da indústria petrolífera não existe ‘livre jogo’ das forças de mercado. O longo prazo dos investimentos, o controle do mercado, da técnica, da organização industrial e do financiamento exigem a presença de estruturas oligopolistas centradas em grandes empresas que planejam todos os fatores apontados”.

1 O Art. 20 (IX) da Constituição Federal brasileira destaca que os recursos do subsolo são bens da União.

Grande parte da literatura difundida sobre NR envolve os chamados Modelos de Barganha. Esses modelos buscam explicar o fenômeno como o resultado da alternância do poder de negociação entre governos e empresas internacionais. Dentre os mais difundidos, destaca-se o Modelo de Ciclo de Mercado (MCM) e o Modelo de Barganha Obsolescente (MBO). O Modelo de Ciclo de Mercado foi incorporado à literatura com Wilson (1987) e destaca que o NR está ligado, principalmente, ao movimento dos preços. O aumento dos preços aumentaria a capacidade dos governos para ampliar o controle sobre a exploração dos recursos, seja através do aumento de *royalties* ou do fortalecimento das suas companhias nacionais. Já com a queda dos preços, penderia para as empresas internacionais a capacidade de induzir os contratos a termos mais atrativos. Uma abordagem similar é denominada de Modelo de Barganha Obsolescente (MBO), desenvolvido inicialmente por Vernon (1971) e Mikesell (1971). O modelo compartilha o entendimento do NR como uma consequência das negociações entre CIP e o Estado hospedeiro, mas o driver principal do fenômeno é a maturidade da indústria de recursos naturais, isto é, caso a indústria seja nascente, o poder de barganha pende para as companhias internacionais, conforme essa indústria vai se estabelecendo, e as descobertas se revelam lucrativas, o poder de barganha é transferido para os Estados hospedeiros. Alguns autores utilizam análises intermediárias entre esses dois modelos, incorporando fatores exógenos, como o momento histórico, isto é, a defesa ideológica quanto ao papel do Estado dentro da economia, as perspectivas da população em geral e também da vertente nacionalista presente no país, e, também, endógenos, que englobam o poder de barganha obsolescente junto ao seu próprio ciclo natural, à necessidade dos detentores das reservas em termos de capital e tecnologia por parte de empresas privadas, nível de preços, grau de concorrência e também pelo nível de complexidade geológica da exploração. Entre as leituras intermediárias, enquadram-se os trabalhos de Bremmer; Johnston (2009), Joffé *et al* (2009), Peigo; Ruas (2015), Pryke (2017) e Stevens (2008).

Recentemente, alguns autores têm se distanciado do entendimento do NR a partir dos Modelos de Barganha. Ademais, esses autores têm buscado explicações fora do ideário econômico, incorporando fatores políticos e institucionais, formando um terceiro grupo, heterogêneo, que investiga os fenômenos que permeiam o NR. Os modelos desenvolvidos nesta concepção podem ser sintetizados na afirmação de Gardner (2013), de que o NR é entendido como um fenômeno intrincado à própria criação de um Estado Nação e na construção das instituições que governam os recursos naturais. Essa abordagem é importante por se afastar dos modelos de barganha, que procuram explicar o fenômeno como um resultado das disputas entre empresas e o Estado. Partilhando a crítica de Wilson (2015), os modelos de barganha são incompletos para descrever o fenômeno do NR. As principais críticas são: i) os modelos são muito “economicistas”, reduzindo as causas do NR a variáveis que influenciam as condições de negociação entre o Estado e as empresas; e ii) pouca atenção é voltada para o ambiente político e institucional. Os estudos de Wilson (2011, 2015) buscam ampliar o escopo dos modelos de barganha, incorporando ao modelo teórico as instituições políticas como condicionante do NR. A premissa básica é de que o NR é entendido como uma forma de nacionalismo econômico, e de que o arranjo institucional é importante para explicar o processo, assim como são fundamentais para explicar a formulação de estratégias dos governos. Sob esta perspectiva, o autor destaca três tipos de instituições políticas por trás do NR: Nacionalismo dos Recursos Rentistas (NRR); que liga o NR ao rentismo, ou à apropriação da renda gerada no setor por parte das elites dominantes para manter as estruturas de poder; Nacionalismo dos Recursos Desenvolvimentistas (NRD), a característica

básica dessa vertente é a sua compatibilização junto às estratégias de desenvolvimento nacional e transformação industrial; e Nacionalismo dos Recursos Baseados no Mercado (NRM), o método primário e exclusivo da atuação a partir do NRM é a tributação, como forma de capturar uma parcela maior de rendas durante o aumento dos preços globais, ao contrário dos controles de investimento, restrições à exportação e subsídios ao setor de energia; a caracterização do NRM se distingue das anteriores principalmente por evitar a participação de companhias estatais no desenvolvimento dos recursos. Nesse escopo, que se distancia dos modelos de barganha e ressalta os aspectos políticos e institucionais, enquadram-se também os trabalhos Haslam; Heidrich (2016a, 2016b), Kahn (2014) e Mares (2010).

3. Metodologia

Nacionalismo dos recursos é um termo que possibilita organizar um conjunto diverso de políticas e práticas. O desdobramento dessas políticas assume características distintas em termos de atuação política e econômica. Dessa forma, a discussão sobre o papel do Estado é indissociável das suas principais formas de intervenção, desenvolvidas adiante. Os parâmetros que serão utilizados para descrever o NR, de forma qualitativa, envolvem o conjunto de políticas e diretrizes sobre a exploração dos recursos, além do uso e distribuição das rendas do setor. Para fundamentar essa análise, parte-se de indicadores políticos e econômicos, além de tratar da dimensão regulatória. Incluem-se na análise, indicadores do mercado petrolífero, como preços e nível de reservas, influência ideológica sobre o papel do Estado na economia, posicionamento sobre política econômica e política industrial e a relação entre governo e investidores, assim como as principais mudanças na dimensão regulatória, que trata das regras, dos direitos de propriedade e dos regimes de exploração. Como plano de fundo, ressalta-se a evolução do poder de barganha entre os agentes. Para isso, foram explorados relatórios e dados divulgados pelas agências de energia, foi realizada uma revisão bibliográfica, com artigos acadêmicos, teses e dissertações sobre o tema, investigação de documentos oficiais, cobertura das leis e decretos, além de fontes empíricas.

Em contraste com os argumentos que permeiam a Maldição dos Recursos, que focam exclusivamente em relacionar a abundância de recursos ao aumento das fragilidades dos governos e as limitações em termos de crescimento e desenvolvimento econômico, essa abordagem do NR se coloca em uma perspectiva mais ampla. Interroga-se sobre a capacidade dos governos de aproveitar as oportunidades advindas com os recursos para construir uma rota sustentável, autônoma e eficiente de desenvolvimento econômico. A literatura sobre a maldição dos recursos subestima a importância dos recursos naturais como estratégia de desenvolvimento, principalmente, após períodos de crise. É preciso enfatizar que a administração dos recursos naturais foi um ingrediente importante para as estratégias de desenvolvimento de inúmeros países de renda média (NEM SINGH, 2013).

Baseado no trabalho de Haslam; Heidrich (2016a, 2016b), propõe-se três categorias de análise, que refletem diferentes posicionamentos na captura da renda obtida com a exploração dos recursos naturais: i) maximização da receita pública; ii) o fortalecimento do controle estratégico pelo Estado no setor e, iii) os esforços em estimular os *spillovers* ou efeitos de encadeamento. As variáveis que se enquadram em cada uma dessas categorias estão organizadas na tabela 1.

Tabela 1: Políticas do Nacionalismo dos Recursos por categoria**Maximização da receita pública**

- Aumento da participação dos *royalties*
- Impostos e Taxas adicionais
- Pressões extralegais para aumentar as contribuições financeiras voluntárias
- Desinvestimento forçado de ações ao Estado (sem controle efetivo)
- Limitação de isenção e deduções fiscais
- Maior arrecadação de aluguel por meio do gerenciamento eficiente da empresa estatal existente

Fortalecimento do controle estratégico sobre o setor

- A confirmação constitucional do controle estratégico sobre o setor
- Substituição do sistema de exploração (concessão, partilha ou cessão onerosa)
- Desinvestimento forçado ao Estado das ações (participação majoritária, com controle)
- Criação ou fortalecimento de empresa estatal
- Nacionalização total (e controle operacional)
- Desenvolver empresas estatais com capacidade operacional

Melhorar os *spillovers* e efeitos de encadeamento a partir dos projetos de extração

- Fomento do desenvolvimento de fornecedores (requisitos de conteúdo local; transferência de tecnologia etc.)
- Requerer a devolução da receita (tributária) às jurisdições subnacionais
- Exigir o envolvimento da comunidade e a programação de responsabilidade corporativa
- Melhorar a capacidade de resposta dos processos de consulta dentro do regime de licenciamento ambiental
- Liderança por empresa estatal do processo de industrialização por meio de contratações

Fonte: Adaptado a partir de Haslam; Heidrich (2016b).

Do ponto de vista metodológico, não se trata de uma investigação exaustiva de todos os componentes indicados, mas suas principais manifestações no caso brasileiro, com destaque para a evolução do marco regulatório, com a modificação dos sistemas de exploração, e o papel exercido pela Petrobras junto ao processo de industrialização brasileiro. Essa ponderação é importante, pois dada a multiplicidade de variáveis exógenas e endógenas que influenciam e conduzem a política de recursos naturais de um Estado Nacional, torna-se impraticável, desassociar e avaliar as variáveis individualmente e com precisão (PRYKE, 2017).

A primeira categoria é um dos requisitos básicos para que o Estado avance no sentido no NR. É através da maximização da receita pública oriunda da exploração dos recursos naturais que o Estado exerce os mecanismos indiretos para aumentar a participação nas rendas geradas. A segunda categoria das políticas refere-se à orientação do Estado para fortalecer seu poder estratégico sobre o setor, capturando onde Estado se move para tomar decisões importantes sobre investimentos. O ponto de partida, nesse sentido, é a ratificação legal dos direitos do Estado sobre os recursos junto à evolução dos aspectos regulatórios. A última categoria de análise é o estímulo à *spillovers* e encadeamentos a partir da exploração dos recursos. Envolve o fomento à indústria nacional através da cadeia de fornecedores, mudanças na distribuição das receitas tributárias entre os entes subnacionais, ou via transferências direta para comunidades próximas ou parte de programas de responsabilidade social. Dessa forma, busca-se fazer uma leitura do setor petrolífero no Brasil após a década de 1990 (HASLAM; HEIDRICH, 2016b).

Além da classificação por categorias, as ligações entre as políticas adotadas e seus impactos em termos de desenvolvimento econômico podem ser normalizadas de acordo com um determinado nível de análise: i) *internacional*, referente às conexões entre as políticas tomadas pelas autoridades econômicas e o ambiente econômico internacional no qual estas estão inseridas; e ii) *industrial*, relações entre a indústria de recursos naturais e os indicadores macroeconômicos (HASLAM; HEIDRICH, 2016b).

Tabela 2: Fatores que afetam o Nacionalismo dos Recursos

Restrições	←————→	Oportunidades
<i>Internacional</i>		
Baixo	Preço do Petróleo	Alto
Alta	Dependência em investimentos e comércio	Baixa
Poucas	Alianças internacionais	Muitas
<i>Industrial</i>		
Pequena	Reservas provadas	Grandes
Pequena	Importância econômica do setor	Grande
Indisponível	Investimentos e expertise alternativos (IED)	Disponível
Baixo	Capacidade de exploração pelo Estado	Alta

Fonte: Adaptado a partir de Haslam; Heidrich (2016b).

A leitura das variáveis selecionadas é feita através do seu alcance em termos das oportunidades ou restrições criadas para os governos na orientação da política econômica dos recursos naturais. Em uma ponta, criam incentivos para os governos avançarem em políticas sob o plano do NR, e, na ponta oposta, limitam os governos a avançarem para uma agenda nacionalista dos recursos. No geral, a estrutura proposta sugere que, à medida que esses fatores tendem a criar mais oportunidades e menos restrições, o compromisso com o NR se torna mais radical.

No nível internacional, o principal condicionante está relacionado ao nível de preços, a variável central na disputa por rentabilidade. Destaca-se também a dependência em investimentos externos, quanto mais a economia depende de aportes de capitais adquiridos no exterior, menores as oportunidades para o NR, e maior as restrições para as políticas sob essa orientação. A dependência comercial e as alianças políticas também influenciam na orientação do NR, quanto maior for a rede de alianças políticas e comerciais, maiores são as oportunidades criadas para o NR, o que se reflete também na mudança dos movimentos regionais, integracionistas e das formas que assumem a geografia econômica mundial.

No nível industrial, destaca-se o aporte de reservas, junto com a importância do setor extrativo para a composição industrial. Também afeta os parâmetros do NR a dependência industrial em relação a fontes de desenvolvimento tecnológico e de financiamento e a capacidade de exploração do Estado. Ambos os fatores – quanto maior o nível de reservas; maior a importância econômica do setor; maior a gama de alternativas em investimentos e maior a capacidade de exploração pelo Estado – influenciam na criação de oportunidades para o avanço do NR. O contrário atua no sentido de limitar as políticas aplicadas sob a mesma perspectiva.

A partir desses pressupostos é possível estabelecer padrões do NR, que se refletem através do grau de radicalismo na orientação das políticas adotadas. A existência de restrições e oportunidades geradas nos diferentes níveis de análise permite caracterizar e entender a dimensão que essas políticas tomaram e seus impactos em termos de desenvolvimento econômico².

4. Nacionalismo dos Recursos no Brasil

4.1 Reformas neoliberais e oposição ao Nacionalismo dos Recursos nos governos de Fernando Henrique Cardoso

Com a mudança do modelo de desenvolvimento, alinhado ao consenso de Washington e ao pensamento neoliberal, as modificações regulatórias no setor petrolífero passam a acompanhar as tendências internacionais, de abertura ao capital estrangeiro e encolhimento da atuação estatal. Esses fatores dialogam com a percepção defendida pelo governo de que o Estado não deveria ser protagonista no plano produtivo, e sim, manter-se restrito à função de regulador. Por trás da retórica da necessidade de atrair capital externo, estava o baixo nível de crescimento da economia brasileira, baixos preços das *commodities* e baixa capacidade de investimento pelo Estado, o que tende o poder de barganha para o lado das empresas privadas. No caso do petróleo, alegava-se a insuficiência da Petrobrás para conduzir os investimentos adequados. Dessa forma, a legislação sob o comando de FHC passa a permitir a participação do capital estrangeiro nos setores de recursos naturais (WILSON, 1987; ROCHA, 2013; TROJBICZ, 2017)

Como a Constituição de 1988 reservava ao Estado a exploração e propriedade do petróleo, as futuras modificações exigiam emendas constitucionais. Duas modificações se destacam na reversão desse quadro: a Emenda Constitucional n.º 6 (EC6/1995) e a Emenda Constitucional n.º 9 (EC9/1995). A EC6 modificou o conceito de empresa nacional, tornando iguais empresas com sede no Brasil de capital nacional ou estrangeiro. A EC9 retira da Petrobrás a função de ser a única executora do monopólio, mesmo mantendo o monopólio da União sobre os recursos naturais. Na prática, a União mantém o monopólio sobre a exploração de petróleo e gás, porém, com a permissão de empresas estrangeiras e nacionais a participar das operações, fica a cargo da União decidir quem pode atuar na sua produção e exploração (SOUTO *et al*, 2018). “Dessa forma, a EC6 e a EC9 combinam-se ao permitir a participação das empresas estrangeiras na exploração de petróleo e romper o monopólio da Petrobras sobre a exploração. Portanto, destravaram-se as amarras constitucionais para a liberalização do setor, que foi regulado pela Lei do Petróleo” (TROJBICZ, 2017, p. 776). Além da abertura, com o Decreto N.º 3.161/1999, institui-se um regime aduaneiro especial para empresas estrangeiras (REPETRO), com a isenção de impostos federais; um forte estímulo à entrada dessas empresas nos campos brasileiros.

2 Nos casos mais radicais como Venezuela e Bolívia, percebe-se que esses países estiveram de frente com grandes oportunidades, como alta dos preços, elevado nível de reservas provadas e fontes alternativas de tecnologia, e, por outro lado, baixas restrições, a saber, a baixa capacidade de exploração pelas empresas nacionais. No entanto, mesmo nesses casos, a dependência tecnológica e de capitais impediram uma total nacionalização dessas indústrias nos respectivos países (HASLAM; HEIDRICH, 2016b).

O processo de reestruturação do setor se consolida com a aprovação no congresso da chamada “Lei do Petróleo” em 1997 (Decreto N.º 9.478). As principais mudanças regulatórias estão sintetizadas em cinco elementos principais: (i) Quebra do monopólio da Petrobras, que abriu o setor para investidores domésticos e estrangeiros; (ii) Criação de uma agência regulatória, Agência Nacional do Petróleo (ANP), para conduzir a exploração dos recursos pelo setor privado; (iii) Introdução do regime fiscal denominado de Regime de Concessão (RC); no qual o concessionário adquire o direito de exploração por meio licitatório, ou, “rodadas de licitação”; (iv) Definição dos pagamentos de *royalties* em 10%, e do pagamento de participação especial³, assim como sua distribuição entre estados e municípios e; (v) Criação do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), com atuação mínima no governo FHC e mais expressiva no governo Lula.

A mudança regulatória de FHC foi resultado, dentre outros fatores, da pressão internacional pela liberalização dos fatores, baixa no nível dos preços do petróleo, das pressões pelo aumento da competitividade das Estatais e pelo baixo nível vigente de reservas provadas de petróleo. Fatores que concorrem para o direcionamento do poder de barganha para as empresas privadas, em detrimento da atuação da Petrobras (WILSON, 1987; NEM SINGH; MASSI, 2016; TROJBIKZ, 2017).

O RC foi adotado no Brasil como um sinal do seu compromisso com a abertura do setor para o capital global e seu alinhamento com as ideias do Consenso de Washington. Nesse modelo, por um lado, as empresas são responsáveis pelos custos de produção, em grande parte irrecuperáveis, entretanto, por outro, recebem todas as recompensas quando as reservas são encontradas. Esse modelo atrai o capital privado pela queda dos custos e pela maior flexibilidade, diminui o poder de mercado da Petrobras e oferece participação mínima ao Estado nas rendas geradas com a exploração dos recursos - através de taxas e *royalties* (NEM SINGH; MASSI, 2016).

Entretanto, mesmo no contexto de domínio neoliberal, FHC não conseguiu introduzir a propriedade privada na indústria do petróleo de forma dominante para promover a competitividade. Permaneceu a hegemonia da Petrobras, ainda que presente em um contexto com novas formas de concorrência e nova configuração regulatória (NEM SINGH, 2013; SOUTO *et al*, 2018). Essa hegemonia pode ser vista na tabela 3. Em dezembro de 2002, entre os campos onde a companhia

Tabela 3: Participação nas concessões de campos em exploração, desenvolvimento e produção⁴ de petróleo pela Petrobras em 2002

	Participação da Petrobrás nas concessões					Total ¹
	100%	51-99%	50%	1-49%	0%	
Blocos em fase de exploração	31	9	4	20	42	106
Participação no total (%)	29,2	8,5	3,8	18,9	39,6	
Campos em desenvolvimento	33	0	0	7	3	43
Participação no total (%)	76,7	0,0	0,0	16,3	7,0	
Campos produtores	229	0	0	5	10	244
Participação no total (%)	93,9	0,0	0,0	2,0	4,1	

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da ANP (2019a)

¹ Representa o número total de blocos de petróleo em exploração, campos em desenvolvimento e campos de produção em 31 de dezembro de 2002.

3 Participação Especial (PE) é uma compensação financeira extraordinária, segue a mesma lógica dos *royalties*, porém, são aplicados quando a produção atinge patamares de produtividade extraordinários.

4 A fase de exploração se refere aos instrumentos para exercer os direitos sobre a reserva, desde o processo licitatório até a confirmação das reservas. A fase de desenvolvimento visa avaliar a viabilidade econômica da reserva, estimando possíveis cenários para produção, e, implementação da infraestrutura necessária. Por fim, a fase de produção tem como objetivo a extração de petróleo e gás, envolvendo diversas técnicas de recuperação (SOUTO *et al*, 2018).

possuía a totalidade do bloco, sua participação era superior à 90% dos campos em produção, 76,7% dos campos em desenvolvimento e cerca de 30% dos campos em exploração.

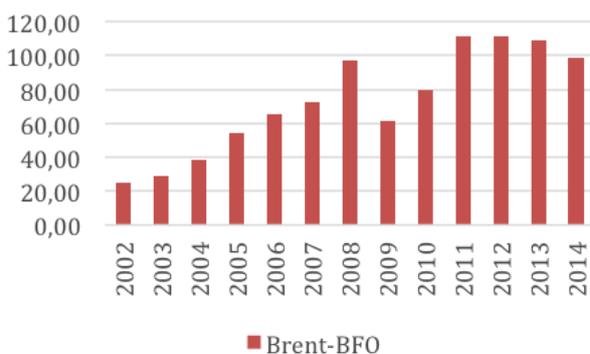
As medidas liberalizantes e de incentivo a entrada de capitais privados e externos representaram uma oposição direta ao NR. As reformas trouxeram uma nova dinâmica para o setor petrolífero, entretanto, não tiveram a autonomia necessária para retirar o Estado do setor, diminuir o poder de mercado da Petrobras e desmantelar o legado institucional do período desenvolvimentista (NEM SINGH; MASSI, 2016, ROCHA, 2013).

4.2 A volta do Nacionalismo dos Recursos no Brasil nos anos 2000

A eleição de Lula em 2003 marca a virada, ainda parcial, da fase neoliberal. A partir de políticas com recortes desenvolvimentistas, o Nacionalismo dos Recursos volta a inspirar parte da agenda do governo. O declínio da hegemonia neoliberal ocorre, dentre outros fatores, pelo insucesso das reformas neoliberais dos anos 1990; pelo crescimento vigoroso de países que adotaram estratégias alternativas como China e Índia e a ascensão ao poder da esquerda, sob o Partido dos Trabalhadores. Entretanto, é preciso destacar que o modelo petista comportou uma série de continuidades e descontinuidades em relação ao modelo neoliberal. No que tange ao NR, oportunidades despontaram nos dois níveis de análise: internacional e industrial.

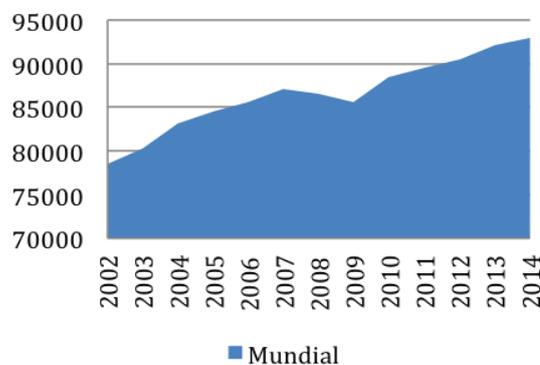
No nível internacional, o principal fator para a volta e avanço do NR no Brasil está relacionado ao nível de preços, com destaque para o *boom* das commodities na primeira década dos anos 2000, que mesmo com redução após a crise financeira de 2008, voltou a atingir patamares históricos, criando oportunidades para os países exportadores (Gráfico 1). Esse aumento direcionou o poder de barganha para os governos na gestão dos recursos. Também no plano internacional destaca-se o aumento do consumo mundial de petróleo (Gráfico 2).

Gráfico 1: Preços do Petróleo, 2002-2014 (Dólares por barril)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da BP (2018).

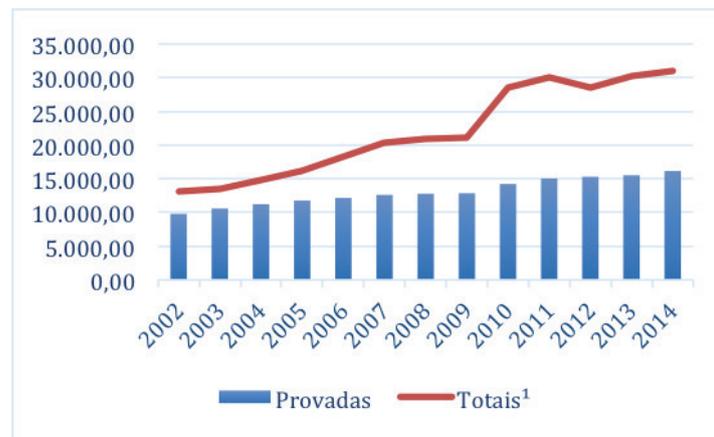
Gráfico 2: Consumo de Petróleo em Mil barris por dia, 2002-2014



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da BP (2018).

Já no nível da indústria do petróleo, o destaque principal está na descoberta do pré-sal, “um dos maiores eventos da história econômica do país” (RUAS, 2012, p. 1). Como será desenvolvido, a descoberta foi um propulsor do NR no Brasil, dado as oportunidades que foram criadas. Ademais, houve também o crescimento das reservas provadas, assim como das reservas totais (Gráfico 3). O salto após 2009 ocorre devido a materialização inicial das descobertas do pré-sal. Destaca-se também que o setor de exploração e produção (E&P) de petróleo aumenta sua participação no PIB nacional a partir de 2005, passando de cerca de 1% em 2005, para 3% em 2012, segundo Souto *et al* (2018).

Gráfico 3: Nível de reservas nacionais em milhões de barris, 2002-2014



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados ANP (2019d).

¹ Inclui as reservas dos campos cujos Planos de Desenvolvimento estavam em análise.

4.3 Lula-Dilma e o avanço do Nacionalismo dos Recursos

O primeiro governo Lula (2003-06) não dispunha de capital político e econômico para alterar a Lei do Petróleo, pois as condições externas ainda estavam em processo de consolidação, desfavorecendo a mudança política no Brasil. No campo petrolífero, as reformas foram bloqueadas pela falta de receitas para compartilhar com os agentes, assim como o baixo nível de reservas provadas para garantir as receitas de exportação. Entretanto, esse panorama foi se alterando com o decorrer do tempo. Em termos de mudança na orientação política, o segundo governo Lula é crucial, com a consolidação do intervencionismo na economia e no setor petrolífero (NEM SINGH, 2013; LOPREATO, 2014).

A mudança de orientação responde a fatores externos (*boom* dos preços das *commodities*) e internos (o alcance da suficiência em petróleo). Em relação a produção, embora o petróleo tenha, historicamente, sido estratégico para a segurança nacional, o momento crítico do posicionamento geopolítico do país ocorre quando a autossuficiência brasileira em consumo de petróleo foi alcançada juntamente com a descoberta de novas reservas de petróleo nos anos 2000. Mesmo que essas descobertas sejam frutos do acúmulo dos investimentos em prospecção ao longo do tempo, a administração pública ganha potência retórica e melhora seu

posicionamento geopolítico, com a estimativas de reservas no pré-sal, concedendo ao governo legitimidade para o aprimoramento das políticas intervencionistas.

Entre 2008 e 2010, Lula introduziu um projeto legislativo no congresso destinado a dar preferência à Petrobras sobre empresas de capital estrangeiro. O novo marco regulatório foi materializado na aprovação de três leis em 2010:

(i) Lei nº 12.276, de 30 de junho de 2010 que “autoriza a União a ceder onerosamente à Petrobras o exercício das atividades de pesquisa e lavra de petróleo e gás natural nas áreas não concedidas do pré-sal”. Essa mudança levou ao aumento da participação da União no capital da Petrobras, avançou na capitalização da empresa, e abriu a possibilidade de apropriação de substantivo excedente pela Petrobras. A Cessão Onerosa⁵ manifestou-se como um componente importante para outorgar uma posição mais sólida para a Petrobras, dada a necessidade de levantar recursos para fazer frente às necessidades futuras de caixa da companhia para programar os investimentos de E&P no pré-sal (HOLLANDA; NOGUEIRA, 2015; TROJBICZ, 2017).

(ii) Lei nº 12.304, de 2 de agosto de 2010, que autorizou a criação da Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural - Pré-sal S.A. (PPSA), empresa pública vinculada ao Ministério de Minas e Energia. A PPSA tem por objetivo representar e defender os interesses da união na administração dos contratos de partilha, assim como fiscalizar e monitorar as explorações sob o regime.

(iii) Lei n.º 12.351, de 22 de dezembro de 2010, que corrobora os direitos do Estado sob as riquezas do subsolo. As principais modificações com essa mudança legislativa são: a introdução do Regime de Partilha (RP) de produção para a exploração do pré-sal (enquanto o RC permanece em blocos considerados não estratégicos), a reserva de 30% de participação mínima para a Petrobras nas explorações do pré-sal, e a criação de um Fundo Social para administrar as receitas oriundas do pré-sal. O novo marco regulatório fortalece a participação estatal no setor petrolífero, reafirmando a propriedade pública dos recursos no subsolo, assim como representa a mudança na forma de encarar o papel da empresa pública no país (LOPREATO, 2014; NEM SINGH; MASSI, 2016; TROJBICZ, 2017).

Uma das cláusulas dos novos contratos exigia 30% de participação mínima da Petrobras nas operações do pré-sal, o que caracterizava um “monopólio operacional” (HOLLANDA; NOGUEIRA, 2015). Esse critério concedia vantagem significativa para a empresa como operadora, ratificando assim a presença do Estado no setor, sem optar pela nacionalização direta da indústria. Destaca-se também a classificação da Petrobras como operador único dos blocos do pré-sal, o que confere a empresa capacidade significativa para administrar a tecnologia a ser usada nas operações. Percebe-se, portanto, que a Petrobrás, mesmo com as reformas liberalizantes da década de 1990 manteve sua hegemonia na indústria petrolífera brasileira, ao contrário do que se esperava com a abertura do setor para empresas estrangeiras.

5 Na Cessão Onerosa foram destinados a estatal produzir 5 bilhões de barris de óleo equivalente (boe) nas áreas de Franco, Entorno de Lara, Sul de Guará, Nordeste de Tupi e Florim. O contrato passou por um processo de revisão, onde coube a União pagar um aditivo de cerca de 34 R\$ bilhões à Petrobras (HOLLANDA; NOGUEIRA, 2015; VALOR ECONÔMICO, 2019).

4.3.1 Nacionalismo dos Recursos na dimensão industrial

O fomento à indústria nacional através dos encadeamentos advindos da exploração dos recursos torna-se fundamental para utilizá-los como propulsor do desenvolvimento econômico. A Política Industrial na indústria do petróleo passa a ser relevante quando a Petrobras identifica a necessidade de desenvolver e capacitar uma indústria para-petroleira fornecedora no Brasil. Entre as principais iniciativas no setor de petróleo e gás, destaca-se: a política de Conteúdo Local (CL), um regime aduaneiro especial de exportação e de importação de bens para exploração de jazidas de petróleo (REPETRO) e Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural (PROMIMP) (SOUTO *et al*, 2018).

O fortalecimento da política de Conteúdo Local no Brasil foi uma das bandeiras mais defendidas pelos governos do PT. Mesmo perpassando atualmente por um conjunto de críticas e reformulações, ao estabelecer obrigações mínimas de compras locais, opera alavancando a indústria nacional, a fim de corrigir a disparidade evidente de condições no mercado de fornecimento de bens e serviços da indústria de petróleo e gás. Os argumentos na defesa desse tipo de política vão desde ampliação do emprego doméstico, à possibilidade de transferência tecnológica e o desenvolvimento da indústria nacional. As diretrizes de CL baseiam-se em modelos adotados no exterior, com destaque para casos de sucesso, como da Noruega. Nesse sentido, até a 13ª Rodada de licitações, o CL foi utilizado como um fator de pontuação na concessão dos campos. Até então, o CL era responsável por 20% da pontuação, somado a 40% de bônus de assinatura⁶ e 40% do programa exploratório (RUAS, 2012, ALMEIDA, LIMA-DE-OLIVEIRA, SCHNEIDER, 2014; SANTOS; AVELLAR, 2017; SOUTO *et al*, 2018).

As diretrizes de CL estiveram presentes, com mudanças, desde a 1ª Rodada de Licitações de Blocos para Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural, ocorrida em 1999, porém, as medidas só foram fortalecidas a partir de 2003, quando o requisito de conteúdo local passa de voluntário para obrigatório sob o redirecionamento da política energética no país. Na 1ª Rodada, não havia critérios definidos de CL. O parâmetro de referência estava associado à localização da empresa fornecedora e concorria apenas para efeitos de pontuação nas ofertas para aquisição dos blocos. Após a computação das ofertas, o nível médio ofertado para exploração e desenvolvimento dos blocos ficou em torno de 30%. Já na 2ª Rodada, as regras passam a vigorar apenas para os bens de produção nacional, o que modifica o critério de localização da empresa para associá-lo ao produto fornecido. Esse modelo se manteve até a 7ª Rodada, em 2005 (HOLLANDA; NOGUEIRA, 2015; SANTOS; AVELLAR, 2017; SOUTO *et al*, 2018; ANP, 2019b).

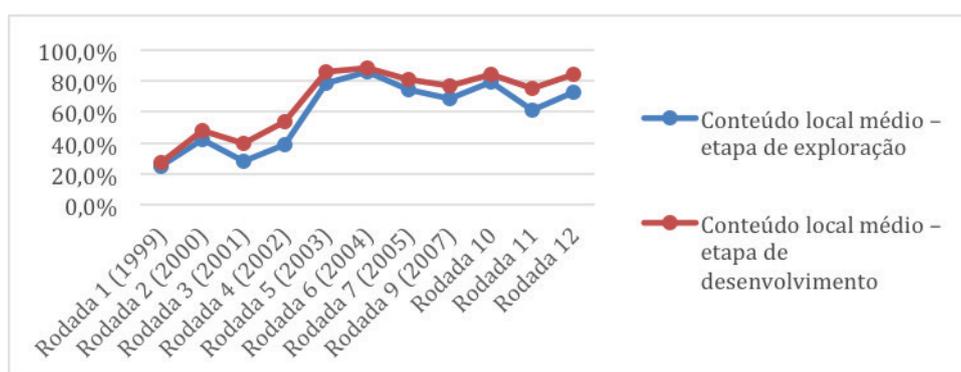
Na 5ª e 6ª Rodadas, durante o primeiro governo Lula, a política de CL é aprofundada. Ocorre a modificação na Cláusula de CL dos contratos de concessão, que passam a exigir percentuais mínimos para a aquisição de bens e serviços. Esses percentuais foram determinados pelo nível de complexidade dos blocos ofertados. Os percentuais requeridos eram divididos em três faixas. A categoria (A) estipulava 30% mínimo tanto para a fase de exploração como para de desenvolvimento, a categoria (B) 50% para fase exploratória e 60% para desenvolvimento; por fim, a categoria (C), determinava 70% mínimo para exploração e desenvolvimento (SOUTO *et*

6 Pagamento devido pela concessionária na proposta para a celebração do contrato.

al, 2018, ANP, 2019b). A 7ª Rodada de licitações, que ocorreu em 2005, modificou os parâmetros da política de CL. As ofertas passam a ser delimitadas por faixas percentuais situadas entre valores mínimos e máximos. A principal novidade das alterações foi a publicação da Cartilha de Conteúdo Local. O documento contém as definições, métodos e critérios para cálculo do CL. Com a cartilha, foram alteradas as regras para comprovação do CL. Nas duas primeiras rodadas não havia a exigência de documentos de comprovação. Somente após a 3ª Rodada passa a ser exigido relatórios trimestrais com a participação dos gastos em insumos nacionais ou estrangeiros. Posteriormente, nas rodadas 5 e 6, o fornecedor era responsável por entregar uma Declaração de Origem para comprovar os percentuais mínimos. Após a publicação da Cartilha, a comprovação passa a ser conduzida a partir de Certificados de Conteúdo Nacional, emitido por entidades certificadoras credenciadas (SOUTO *et al*, 2018, ANP, 2019b, ANP, 2019c).

Como resultado, é possível verificar que após a 4ª Rodada, ocorrida em 2002, o percentual médio ofertado sobe significativamente (gráfico 4), permanecendo em patamares elevados até o final do período. No mesmo sentido que Santos; Avellar (2017, p. 741) “não há questionamento em relação ao aumento da participação das empresas nacionais no mercado doméstico da IP&G [Indústria de Exploração e Produção de Petróleo e Gás]”.

Gráfico 4: Percentual médio ofertado de CL até a 12ª Rodada



Fonte: ANP (2019)

Em relação ao pré-sal – baseado no novo marco regulatório de 2010, para a 1ª Rodada de Partilha de produção, realizada em 2013, o CL mínimo exigido foi de 37% para a fase de exploração, 55% para a etapa de desenvolvimento que iniciarem a produção até 2021 e 59,9% para os concessionários que iniciarem até 2022 (SOUTO *et al*, 2018, ANP, 2019b).

Recentemente, novas alterações foram feitas nas diretrizes do CL. A resolução nº 07 do CNPE, de abr/2017, definiu um novo modelo de conteúdo local a ser aplicado nas rodadas de licitação a partir da 14ª rodada em diante. Com a resolução, o CL deixa de ser um fator de pontuação nos leilões e os compromissos tornam-se menos detalhados, dentro de uma nova cartilha (SOUTO *et al*, 2018, ANP, 2019b). Como resultado, o percentual médio ofertado caiu de 73% na etapa de exploração na 13ª rodada em 2015 para 38,8% na 14ª rodada em 2017 e de 79,9% na etapa de desenvolvimento na 13ª rodada, para 43% na 14ª rodada (ANP, 2019d).

Adicionalmente à política de conteúdo local, o governo brasileiro desenvolveu diversos programas para fomentar a competitividade da indústria petrolífera do país, tais como: REPE-TRO e o PROMINP. O REPETRO consiste em um regime aduaneiro especial de exportação e importação de atividades ligadas à exploração e desenvolvimento de jazidas de petróleo e gás

natural. Foi instituído pelo Decreto 3.161 de set/1999, revogado em 2002 e depois regulamentado pelo decreto 6.759 de 2009 (Regulamento Aduaneiro). O regime concede isenções tributárias em âmbito federal (II, IPI, PIS e COFINS, além de adicional de frete da marinha mercante - AFRMM) para as concessionárias, tendo como prerrogativa, estimular o comércio exterior local e promover a competitividade. O regime atingiu empresas estrangeiras, e, também, as chamadas EPCistas⁷. Como destaca Santos; Avellar (2017) o objetivo do Repetro foi, fundamentalmente, atrair empresas estrangeiras para o país. Entretanto, o regime representa a abertura em uma brecha na legislação tributária brasileira que acaba por colocar em desvantagem os bens de origem nacional, sobre os quais incidem os tributos subtraídos pelo Repetro, contra carga tributária “zero” sobre os bens importados. Dessa forma o Repetro, “apesar de promover reconhecido avanços no segmento de E&P, o regime se mostrou muito mais excludente e seletivo do que dinamizador das empresas nacionais da cadeia” (Ibidem, p. 746). Ademais, para Araújo, Mendes e Costa (2012) o Repetro ficou limitado a alguns elos da cadeia, beneficiando diretamente as operadoras que acabam por recolher tributos através da modalidade de admissão temporária. Além das operadoras, empresas do primeiro elo se beneficiam do regime especial, a partir do instrumento de exportação ficta associado ao *drawback*⁸. Segundo Souto *et al* (2018), as críticas mais recorrentes ao regime estão relacionadas a alta complexidade de administração, falta de mecanismos para avaliação dos resultados e falta de transparência. Entretanto, sendo o regime de grande atratividade para as companhias estrangeiras, que ansiavam pela sua continuidade, o programa foi renovado em dez/2017 para vigência até 2040. Outorgado pela MP 795/2017; posteriormente, transformada na Lei 13.586/17.

O PROMINP (Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural) foi instituído pelo Decreto nº 4.925 de dez/2003. O programa visava fomentar a participação da indústria nacional no desenvolvimento econômico brasileiro através da implantação de projetos de petróleo no Brasil e no exterior. Na prática, se tratava de um fórum de coordenação, onde o governo, a Petrobras e associações empresariais, trabalhavam de forma conjunta em projetos e no recorte da política industrial a ser implementada no setor. As discussões ajudaram a avançar na mensuração de CL a partir de uma metodologia mais rigorosa. Coordenado pelo Ministério de Minas e Energia, criou-se um fórum permanente de discussão para desenvolver projetos destinados a estimular a participação da indústria brasileira. “Tudo isso fez com que parte do que antes era produzido no exterior passasse a ser fabricado no Brasil, melhorando a competitividade do mercado fornecedor nacional” (SOUTO *et al*, 2018, p. 62). Outros programas foram decorrentes da proposta original do PROMIMP, como o Programa Progredir, no âmbito do financiamento, e o PROMIMP Tecnológico, para o desenvolvimento de tecnologias na indústria⁹ (ALMEIDA, LIMA-DE-OLIVEIRA, SCHNEIDER, 2014; SOUTO *et al*, 2018).

A notoriedade da indústria petrolífera brasileira surge junto com a sua capacidade em desenvolver tecnologias inéditas na exploração de águas profundas e ultraprofundas nas ja-

7 “Companhias que fornecem às operadoras, de forma integrada, os serviços de Engenharia (E), Suprimentos (S), e Construção (C), do inglês *Engineering, Procurement and Construction* (EPC)” (SOUTO *et al*, 2018, p. 59).

8 “Essas empresas exportam fictamente seus produtos para uma empresa no exterior, subsidiária da operadora que se encontra no país, e esta, por sua vez, retorna também fictamente esse bem por meio da admissão temporária. As demais empresas em elos mais distantes da cadeia, por não contarem com acesso aos instrumentos do Repetro, acabam enfrentando maiores custos, uma vez que precisam recolher os tributos internos federais e estaduais, e, como consequência, elevando os preços finais de seus produtos” (ARAÚJO; MENDES; COSTA, 2012, p. 234).

9 Com os desdobramentos da operação lava-jato, o PROMIMP encontra-se paralisado (SOUTO *et al*, 2018).

zidas do pré-sal¹⁰. Com as descobertas do pré-sal, o nível de reservas colocou o Brasil em um patamar privilegiado¹¹, suplantando a orientação neoliberal, reafirmando as políticas sob o paradigma do NR e moldando a estratégia de desenvolvimento a partir de um programa nacional de industrialização.

Esse panorama permitiu que a Petrobras continuasse como *player* dominante no setor petrolífero brasileiro. A participação da Petrobras manteve-se significativa nos campos de produção e exploração de petróleo. Em dezembro de 2014, dentre os campos em que a estatal detinha a totalidade da concessão, sua participação era de 77,7% nos campos produtores, 55,8% dos campos em desenvolvimento, e 19,7% dos campos em exploração, como indicado na tabela 4. Esse movimento também se reflete na participação de empresas vencedoras nacionais no resultado das rodadas de licitações para concessão de blocos, que aumenta sistematicamente no período entre 2001 e 2008 (gráfico 5).

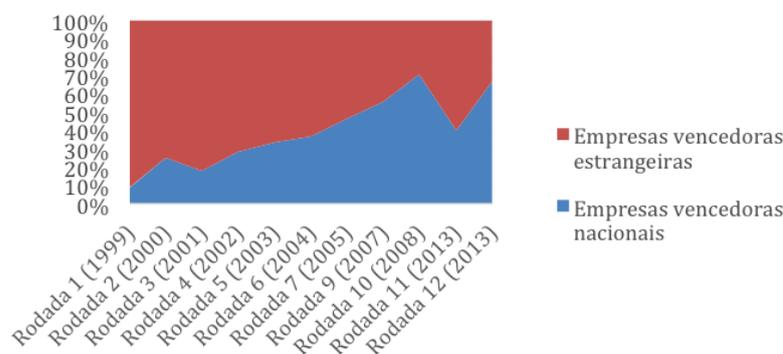
Tabela 4: Participação nas concessões de campos em exploração, desenvolvimento e produção de petróleo pela Petrobras em 2014

Participação no total (%)	Participação da Petrobras na concessão					Total ¹
	100%	51-99%	50%	1-49%	0%	
Blocos em fase de exploração	71	44	21	26	126	360
Participação no total (%)	19,7	12,2	5,8	7,2	35,0	
Campos em desenvolvimento	43	7	4	6	12	77
Participação no total (%)	55,8	9,1	5,2	7,8	15,6	
Campos produtores	283	11	4	7	152	364
Participação no total (%)	77,7	3,0	1,1	1,9	41,8	

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da ANP (2019a)

¹ Representa o número total de blocos de petróleo em exploração, campos em desenvolvimento e campos de produção em 31 de dezembro de 2014.

Gráfico 5: Resultado das rodadas de licitações para concessão de blocos por empresas nacionais e estrangeiras



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da ANP (2019d).

10 [...] Only Brazil has really developed autonomous domestic capacity in the extractive sector, most notably in the ultra-deep drilling technology used to discover and exploit the pre-salt reserves. [...] The resource nationalism associated with the development of the pre-salt reserves is a testament to Brazil's institutional and corporate capacity, particularly Petrobras' autonomously-developed technological capacity to exploit ultra-deep offshore reserves (HASLAM; HEIDRICH, 2016b, n.p.).

11 Em dezembro de 2014 o Brasil ocupava o 15º lugar no ranking de reservas provadas no mundo, com cerca de 16 bilhões de barris de óleo equivalente (boe), com perspectivas de duplicar esse valor em pouco tempo (HOLLANDA; NOGUEIRA, 2015).

4.4 Comentários recentes: uma nova onda do Liberalismo dos Recursos?

Recentemente, um movimento está revertendo em grande velocidade a trajetória que vinha sendo traçada nos governos petistas. Após as manifestações de junho de 2013, o governo Dilma passou a enfrentar uma série de dificuldades políticas e parlamentares sucessivamente (BIANCARELLI, 2014). Colocando em evidência o projeto do pré-sal, seu desmoronamento, junto com o retrocesso do NR, começa a partir do terceiro trimestre de 2014, por uma conjunção de fatores negativos, entre eles: os escândalos de corrupção desnudados pela Operação Lava-jato sobre a Petrobras; queda dos preços internacionais; aumento da dívida da empresa; perda do seu grau de investimento na classificação de crédito; desvalorização do real – que aumenta o endividamento da empresa; dificuldades de financiamento; a crise política no comando da Petrobras – que culminou na saída de sua presidenta, Graça Foster, e a crise política do Brasil, que culminou no golpe jurídico-parlamentar contra a presidente Dilma (HOLLANDA, L; NOGUEIRA, 2015).

O presidente Temer dá início ao desmonte das políticas petrolíferas do período Lula-Dilma a partir de mudanças regulatórias. A peça chave para a ofensiva neoliberal foi o Projeto de Lei n.º 4.567/2016 (convertido na Lei n.º 13.365 de Nov/2016, do senador José Serra, filiado ao PSDB-SP). A mudança retira da Petrobras a obrigatoriedade de participar de todos os contratos do pré-sal, de ser a operadora de cada um deles, e ficar com 30% em cada projeto de exploração. Na prática, significa a reversão do movimento defendido pelos governos petistas.

A gestão Temer concentrou os esforços em desmontar as regras de conteúdo local adotadas nos governos Lula e Dilma, em um claro movimento para beneficiar as empresas estrangeiras. Temer também passa a desconsiderar as políticas de Conteúdo Local, efetuando encomendas de novos equipamentos e plataformas a empresas estrangeiras. As alterações definiram um novo modelo de conteúdo local a ser aplicado nas rodadas de licitação a partir da 14ª rodada (ocorrida em 2017) em diante. Nessa nova metodologia, o CL deixa de ser um fator de pontuação nos leilões e os compromissos tornam-se menos detalhados, dentro de uma nova cartilha. Como resultado, o percentual médio ofertado caiu de 73% na etapa de exploração na 13ª rodada em 2015, para 38,8% na 14ª rodada em 2017 e de 79,9% na etapa de desenvolvimento na 13ª rodada, para 43% na 14ª rodada (ANP, 2019d). Já a participação nacional nas plataformas petrolíferas encolheu de um mínimo de 55% para a média de 25%.

Com a ofensiva neoliberal o Brasil trilha o caminho oposto ao que vinha sendo percorrido pelos governos anteriores, consubstanciado na mudança das regras, principalmente, para exploração do pré-sal, enfraquecendo a vertente do NR que vinha sendo trilhada.

5. Considerações finais

O NR no Brasil evoluiu de forma cíclica nas últimas décadas. Durante os anos 1990, foi enfraquecido com a hegemonia neoliberal. Avançou nas administrações dos governos petistas, rumo ao fortalecimento da Petrobras e a promoção da indústria nacional. Atualmente, as mudanças ocorridas dão evidências para uma nova fase de enfraquecimento do NR junto ao

domínio de uma agenda neoliberal. O referencial teórico organizado, os instrumentos apresentados e a metodologia desenvolvida, podem fundamentar estudos futuros sobre as mudanças em curso na indústria petrolífera, e seus impactos no desenvolvimento econômico brasileiro.

As políticas adotadas, se examinadas através da ótica do NR, com foco nos governos Lula-Dilma, impulsionaram a participação estatal e a transformação industrial. Esse panorama permitiu que a Petrobras continuasse como player dominante no setor petrolífero brasileiro, preservando a empresa em uma posição significativa nos campos de produção e exploração de petróleo. Entretanto, a partir dos mecanismos implementados, conclui-se que o NR foi de caráter moderado. Por um lado, esse resultado se deu em virtude do distanciamento de medidas mais radicais, como ocorrido na Bolívia e Venezuela a partir de nacionalizações diretas. Optou-se, por outro lado, em reservar um papel mais importante para a Petrobras. A leitura pode ser estendida, em estudos futuros, para outros setores da economia brasileira, servindo inclusive de base para a proposição de modelos quantitativos.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, M.; LIMA-DE-OLIVEIRA, R.; SCHNEIDER, B. R.. Política Industrial e Empresas Estatais no Brasil: BNDES e Petrobras. In: Alexandre de Ávila Gomide, Roberto Rocha C. Pires. (Org.). *Capacidades Estatais e Democracia: Arranjos Institucionais de Políticas Públicas*. 1ed. Brasília: IPEA, 2014, v. 1, p. 323-347.
- ALVEAL CONTRERAS, E. C. *Os desbravadores: a Petrobras e a construção do Brasil industrial*. Rio de Janeiro, RJ: Dumara: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 1994.
- ANP - AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO. *Anuário estatístico 2015*, 2019a. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/publicacoes/anuario-estatistico/2440-anuario-estatistico-2015>>. Acesso em: 02/01/19.
- _____. *Conteúdo local, 2019b*. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/exploracao-e-producao-de-oleo-e-gas/conteudo-local>>. Acesso em: 03/01/19.
- _____. *Cartilha do Conteúdo Local de bens, sistemas e serviços relacionados ao setor de Petróleo e Gás Natural*, 2019c. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/images/Consultas_publicas/Concluidas/2007/Anexo_9_2007-4.pdf>. Acesso em: 03/01/19.
- _____. *Anuário estatístico 2018*, 2019d. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/publicacoes/anuario-estatistico/anuario-estatistico-2018>>. Acesso em: 15/03/19.
- ARAÚJO, B. P.; MENDES, A. P. A.; COSTA, R. C. Perspectivas para o desenvolvimento industrial e tecnológico na cadeia de fornecedores de bens e serviços relacionados ao setor de P&G. In: SOUSA, F. L. (Org.). *BNDES 60 anos: perspectivas setoriais*. Rio de Janeiro: BNDES, 2012. v.1.
- ARMENTANO, D. T.. The Petroleum Industry: a historical study in power. *Cato Journal*, v. 1, n.1. 1981.
- BARBIERI, R. *Energy Security: the diplomacy of South Korea in Latin America*. UCLA Center for Korean Studies. Los Angeles, California, 2011. USA. http://international.ucla.edu/media/files/Rita_Barbieri_SRC-h3-4zo.pdf. Acesso em: 13/04/18.

- BIANCARELLI, A. M. A Era Lula e sua questão econômica principal: crescimento, mercado interno e distribuição de renda. *Revista do Instituto de Estudos Brasileiros*, n. 58, p. 263-288, 2014.
- BIELSCHOWSKY, R. “Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual” in: CALIXTRE, A. B.; BIANCARELLI, A. M. & CINTRA, M.A. M. (eds) *Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro*. Brasília: IPEA, 2014.
- BP – British Petroleum. *Statistical review of world energy 2018*. Disponível em: <<http://www.bp.com/statisticalreview>>. Acesso em: 26 jul. 2018.
- BREMMER, I.; JOHNSTON, R.. The rise and fall of resource nationalism. *Survival: global politics and strategy*, [S.L.], v. 51, n. 2, p. 149-158, mar. 2009.
- FRISCHTAK, C.; BELLUZZO, L. G. M. Produção de Commodities e Desenvolvimento Econômico: uma introdução. In: BELLUZZO, L. G. M.; FRISCHTAK, C.; LAPLANE, M. (Orgs.). *Produção de Commodities e Desenvolvimento Econômico*. Campinas: UNICAMP, 2014. p. 9-20.
- FURTADO, C.. *A economia latino-americana: formação histórica e problemas contemporâneos*. 3. ed. São Paulo, SP: Companhia Editora Nacional, 1986.
- GARDNER, D. *Not All Forms of Resource Nationalism are Alike*. The Financial Times, London, p. 9, 2013. Disponível em :<<https://search-proquest.ez88.periodicos.capes.gov.br/docview/1433431842?accountid=8113>>. Acesso em 30 de mai. 2018.
- HASLAM, P. A.; HEIDRICH, P. From neoliberalism to resource nationalism States, firms and development. In: HASLAM, P. A.; HEIDRICH, P. (Org.). *The political economy of natural resources and development: from neoliberalism to resource nationalism*. 1 ed. New York: Routledge, 2016a.
- _____. towards a theory of resource nationalism. In: HASLAM, P. A.; HEIDRICH, P (Org.). *The political economy of natural resources and development: from neoliberalism to resource nationalism*. 1 ed. New York: Routledge, 2016b.
- HOLLANDA, L; NOGUEIRA, R. Caderno de petróleo. *Cadernos FGV energia*, Rio de Janeiro, n. 2, p. 1-26, out. 2015.
- JOFFÉ, G. *et al.* Expropriation of oil and gas investments: Historical, legal and economic perspectives in a new age of resource nationalism. *Journal of World Energy Law & Business*, [S.L], v. 2, n. 1, p. 3-23, mar. 2009.
- KAHN, M.. The rise of the brics and resource nationalism: challenge and opportunity for africa’s innovation systems. *African journal of science, technology, innovation and development*, [S.L.], v. 6, n. 5, p. 369-381, dez. 2014.
- LAPLANE, M.; SILVA, A. L. G.; SERRA, M.. Recursos Naturais e Desenvolvimento Econômico. In: BELLUZZO, L. G. M.; FRISCHTAK, C.; LAPLANE, M. (Orgs.). *Produção de Commodities e Desenvolvimento Econômico*. Campinas: UNICAMP, 2014. p. 21-32.
- LOPREATO, F. L. C. “Aspectos da atuação estatal de FHC a Dilma” in: CALIXTRE, A. B.; BIANCARELLI, A. M. & CINTRA, M.A. M. (eds) *Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro*. Brasília: IPEA, 2014.
- MABRO, R.. El nacionalismo petrolero, la industria del petróleo y la seguridad energética. *Cuadernos de Energía*, Madrid, n. 19, p. 82-89, fev. 2008.

- MARES, D. R.. *Resource Nationalism and Energy Security in Latin America: Implications for Global Oil Supplies*. Disponível em: <<https://scholarship.rice.edu/handle/1911/91400>>. Acesso em: 19/05/18.
- MIKESELL, R. F.. Conflict in foreign investor-host country relations: A preliminary analysis. In R. F. Mikesell (Ed.), *Foreign investment in the petroleum and mineral industries* (pp. 29–55). Baltimore, MD: Johns Hopkins Press, 1971.
- NEM SINGH, J. T.. Towards post-neoliberal resource politics? the international political economy (ipe) of oil and copper in brazil and chile. *New political economy*, [S.L.], v. 19, n. 3, p. 329-358, abr. 2013.
- NEM SINGH, J.; MASSI, E. Resource nationalism and Brazil's post-neoliberal strategy. In: HASLAM, P. A.; HEIDRICH, P (Org.). *The political economy of natural resources and development: from neoliberalism to resource nationalism*. 1 ed. New York: Routledge, 2016.
- PEIGO, N. F.; RUAS, J. A. G.. Rethinking “energy nationalism: a study of the relationship between nation states and companies in the oil industry. *Revista de Economia Política (Online)*, v. 35, p. 557-575, 2015.
- PEREZ, C. Dinamismo tecnológico e inclusão social em América Latina: uma estratégia de desenvolvimento produtiva baseada em los recursos naturales. *Revista de la Cepal*, n. 100, abr. 2010.
- PRYKE, S. Explaining Resource Nationalism. *Global Policy*, 482, v. 8, n. 4, p. 474, nov. 2017.
- ROCHA, M. A. M. da. *Grupos econômicos e capital financeiro: uma história recente do grande capital brasileiro*. 2013. 186 p. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP. Disponível em: <<http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/285912>>. Acesso em: 03/01/19.
- RUAS, J. A. G.. *Dinâmica de concorrência na indústria parapetrolífera offshore: evolução mundial do setor de equipamentos subsea e o caso brasileiro*. 2012. 311 p. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP. Disponível em: <<http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/285923>>. Acesso em: 19/11/18.
- SANTOS, R. J.; AVELLAR, A. P. M. . Políticas de apoio à indústria de petróleo e gás no Brasil: um estudo das ações públicas para o desenvolvimento da cadeia de valor. *ECONOMIA E SOCIEDADE* (UNICAMP. IMPRESSO), v. 26, p. 721-750, 2017.
- SOUTO, B. F *et al.* Métricas industriais para o desenvolvimento do setor de óleo e gás no Brasil. *Caderno de métricas industriais*, Rio de Janeiro, n. 8, abr. 2018, 138p.
- STEVENS, P.. National oil companies and international oil companies in the middle east: under the shadow of government and the resource nationalism cycle. *The journal of world energy law & business*. v. 1, n. 1, p. 5-30, mai. 2008.
- TROJICZ, B. Ideias e economia nas reformas das políticas públicas do setor de petróleo brasileiro: 1995 a 2010. RAP. *Revista Brasileira de Administração Pública*, v. 51, p. 767-787, 2017.
- VALOR ECONÔMICO. *Em ‘evento histórico’, Petrobras e União assinam aditivo ao contrato da cessão onerosa*. Este trecho é parte de conteúdo que pode ser compartilhado utilizando o link <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2019/11/01/em-evento-historico-petrobras-e-uniao-assinam-aditivo-ao-contrato-da-cessao-onerosa.gh>. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2019/11/01/em-evento-historico-petrobras-e-uniao-assinam-aditivo-ao-contrato-da-cessao-onerosa.ghtml>. Acesso em: 09/12/19.
- VERNON, R.. *Sovereignty at bay: The multinational spread of US enterprises*. New York: Basic Books, 1971.

WILSON, E. J. I. World politics and international energy markets. *World politics and international energy markets*, v. 41, n. 1, p. 125-149, 1987.

WILSON, J. D. Resource Nationalism or Resource Liberalism? Explaining Australia's Approach to Chinese Investment in Its Minerals Sector. *Australian Journal of International Affairs*, v.65, n. 3, p. 283-304, mai. 2011.

_____. Understanding resource nationalism: economic dynamics and political institutions. *Contemporary Politics*, Austrália, v. 21, n. 4, p. 399-416, fev. 2015.