

Nacionalismo energético, Petrobras e desenvolvimento brasileiro: a retomada interdita

Energy nationalism, Petrobras and Brazilian development: the forbidden resumption

EDUARDO COSTA PINTO | eduardo.pinto@ie.ufrj.br

Professor do Instituto de Economia (IE) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e pesquisador do Instituto de Estudos Estratégicos de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (INEEP).

Recebimento do artigo Fevereiro de 2020 | **Aceite** Maio de 2020

Resumo Com a descoberta do pré-sal, o setor brasileiro de petróleo e gás ganhou crescente importância para a economia brasileira, tornando o país um ator potencialmente relevante tanto na posição de produtor como exportador mundial. Essa descoberta, atrelada às políticas governamentais dos governos do PT, impulsionaram a retomada do nacionalismo energético brasileiro que ampliou a apropriação, pelo Estado brasileiro, do excedente econômico do petróleo e adotou políticas industriais voltadas à expansão nacional de bens e serviços destinados ao processo de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo. Esse nacionalismo foi interrompido com a crise da indústria petrolífera em 2014/2015, com as mudanças políticas e ideológicas do governo após 2016 e com a pressão das grandes empresas petrolíferas internacionais para a abertura do mercado brasileiro. Diante disto, este artigo tem como objetivo analisar a interrupção do nacionalismo energético brasileiro, após o *impeachment* da Dilma Rousseff em 2016, e a nova trajetória adotada no setor de petróleo e gás brasileiro, destacando as mudanças regulatórias setoriais, a nova estratégia adotada pela Petrobras e os possíveis impactos dessas medidas para segmentos importantes do setor (grandes petrolíferas internacionais, fornecedores nacionais de equipamentos, consumidores de derivados). **Palavras-Chave** Petróleo; Nacionalismo Energético; Petrobras; Desenvolvimento.

Abstract With the discovery of the pre-salt, the Brazilian oil and gas sector gained increasing importance for the Brazilian economy, making the country a potentially relevant actor both in the position of producer and exporter worldwide. This discovery, linked to the governmental policies of the Workers' Party governments, boosted the resumption of Brazilian energy nationalism, which increased the appropriation, by the Brazilian State, of the economic surplus of oil, and adopted industrial policies aimed at the national expansion of goods and services for the process of exploration, development, and production of oil. The crisis of the oil industry in 2014/2015 interrupted this nationalism, with the political and ideological changes of the government after 2016, and with the pressure of the big international oil companies for the opening of the Brazilian market. That said, this article aims to analyze the interruption of Brazilian energy nationalism, after the impeachment of Dilma Rousseff in 2016, and the new trajectory adopted in the Brazilian oil and gas sector, highlighting the sectorial regulatory changes, the new strategy adopted by Petrobras and the possible impacts of these measures for important segments of the sector (large international oil companies, national equipment suppliers, consumers of oil products). **Keywords** Oil; Energy Nationalism; Petrobras; Development.

1. Introdução

Com a descoberta do pré-sal, o setor de petróleo e gás brasileiro ganhou crescente importância para a economia brasileira. Novos projetos de desenvolvimento e exploração de petróleo (investimentos) nesses novos campos foram realizados e muitos outros ainda estão em andamento. Essa descoberta colocou o Brasil como um ator potencialmente relevante tanto na posição de produtor como exportador de petróleo no mundo, bem como uma nova fronteira de investimentos para a indústria nacional e internacional de petróleo.

Essa descoberta, atrelada às políticas governamentais dos governos do PT para o setor de petróleo e gás, impulsionaram a retomada do nacionalismo energético brasileiro que: i) ampliou a capacidade do controle estatal sobre a indústria de petróleo e gás, possibilitando uma maior apropriação de excedente econômico pelo Estado brasileiro; e ii) configurou políticas industriais voltadas à expansão nacional de bens e serviços destinados ao processo de exploração e produção do petróleo, ao aumento dos *spillovers* e do encadeamento produtivo na cadeia de fornecimento.

Aquelas políticas industriais buscavam, ao mesmo tempo, responder ao montante de investimentos necessários (equipamentos críticos de sondas, de plataformas e de sistemas submersos) para a exploração e desenvolvimento do pré-sal – havia, naquele período, restrições na oferta mundial de equipamentos críticos –; e ampliar o desenvolvimento industrial nacional.

O nacionalismo energético brasileiro foi interrompido em decorrência das mudanças políticas e ideológicas do Governo Federal após 2016; da pressão das grandes empresas petrolíferas internacionais; e da crise da indústria petrolífera em 2014/2015, provocada pela forte redução do preço do petróleo, pela dificuldade financeira da Petrobras e pela crise reputacional provocada pela Operação Lava Jato.

O Governo federal abandonou, a partir de 2016, qualquer perspectiva de política industrial e desenvolvimentista para o setor de petróleo e gás quando adotou uma nova diretriz estratégica da Petrobras e mudou os marcos regulatórios do pré-sal.

Diante disto, este artigo tem como objetivo analisar a interrupção do nacionalismo energético brasileiro, após o *impeachment* da Dilma Rousseff em 2016, e a nova estratégia adotada para o setor de petróleo e gás brasileiro, destacando as mudanças regulatórias, as políticas setoriais, a nova estratégia adotada pela Petrobras e os possíveis impactos dessas medidas para segmentos importantes do setor (grandes petroleiras internacionais, fornecedores nacionais de equipamentos, consumidores de derivados).

2. Indústria de petróleo, nacionalismo energético e segurança energética: breves apontamentos

No pós-Segunda Guerra Mundial, o petróleo substituiu o carvão como principal fonte de energia mundial, configurando a sociedade do hidrocarboneto assentada em quatro grandes eixos, a saber: 1) o avanço da industrialização e da urbanização por meio da generalização dos usos dos motores a gasolina e a diesel e da petroquímica; 2) a indústria de petróleo

transformou-se num dos eixos centrais da acumulação capitalista no século XX – dados os elevados excedentes econômicos gerados no setor com a expansão da produção e redução dos custos de produção –, proporcionando a formação de grandes conglomerados empresariais; 3) o petróleo, em virtude dos dois elementos anteriores, tornou-se uma mercadoria especial que afeta as estratégias nacionais (reservas e volume e continuidade da produção), tanto no que diz respeito à segurança energética como no que tange ao nacionalismo energético; e 4) o petróleo passou a ser um elemento indispensável para os movimentos militares, no deslocamento de tropas e equipamentos (YERGIN, 1992; SAUER & RODRIGUES, 2016; SUAREZ, 2012; TORRES FILHO, 2004).

A indústria de E&P de petróleo e gás, ao longo do século XX, foi caracterizada por um marcante processo de concentração e centralização de capital. Isso foi fruto das características da estrutura dessa indústria que é altamente intensiva de capital (elevadas quantidade de investimentos, sobretudo na fase de desenvolvimento da produção) e possui riscos elevado, dentre os quais: 1) os geológicos atrelados às incertezas sobre o sucesso ou fracasso da descoberta das jazidas de petróleo e/ou gás rentáveis economicamente; e 2) o político associados a mudanças regulatórias dos países hospedeiros (países onde estão localizados as reservas de petróleo) e a tensões geopolíticas que afetam de forma significativa os preços do petróleo e a questão da propriedade das reservas (PINTO JR. et. al., 2007; CLÔ, 2000).

Dados o grande montante de recursos e o tempo de duração que requerem os investimentos no setor de petróleo, faz necessário constantemente incorporar novas descobertas e de aumentar o fator de recuperação dos campos já produtores para manter o fluxo de produção. Com isso, há uma enorme competição entre as empresas petrolíferas privadas (denominadas de “*International Oil Companies*”/IOCs) e empresas petrolíferas estatais dos países produtores (denominadas de “*National Oil Companies*”/NOCs) para controlar as reservas e a produção do petróleo. Essas disputas refletem, por um lado, os interesses nacionais existentes dos países de origem das petroleiras e, por outro, os países onde estão localizadas as reservas de petróleo.

Em virtude das especificidades do setor, as grandes empresas de petróleo (IOCs e NOCs) tomam suas decisões de investimento no E&P da seguinte maneira. Em primeiro lugar, as gigantes de petróleo se movem a partir de uma lógica próxima à militar, buscando ampliar o controle de suas reservas e de seus territórios diante de seus competidores, dado os interesses nacionais existentes dos países de origem das petroleiras e dos hospedeiros. Em segundo lugar, subordinada a essa lógica, há uma análise econômico-financeira que considera o portfólio de ativos da empresa; a expectativa probabilística do sucesso da exploração e da quantidade de óleo recuperável das reservas (risco geológico); e a projeção do preço do petróleo e dos custos de produção (YERGIN, 1992; CLÔ, 2000; AZEVEDO & LEÃO & NOZAKI, 2019).

A despeito dos elevados montantes de capital e dos riscos elevados¹, o negócio petróleo proporciona um elevado volume de excedente econômico/massas de lucros, que é a diferença entre as receitas totais (preço de mercado do petróleo multiplicado pelas vendas) e os custos totais de produção (operacionais e financeiros). Essa grande lucratividade decorre (i) do papel que o petróleo desempenha como a principal fonte de energia da ordem urbana-industrial (demanda

1 Para reduzir esses riscos econômicos e geopolíticos, as grandes petroleiras buscam a estratégia de integração vertical de suas atividades como modelo de negócio. Alveal (1994, p. 89) afirma que: “Razões de ordem econômica mais do que técnica exigem a integração vertical para realizar o elevado potencial de acumulação da indústria petrolífera, dado os riscos e custos financeiros associados a cada segmento da cadeia produtiva são diferentes”.

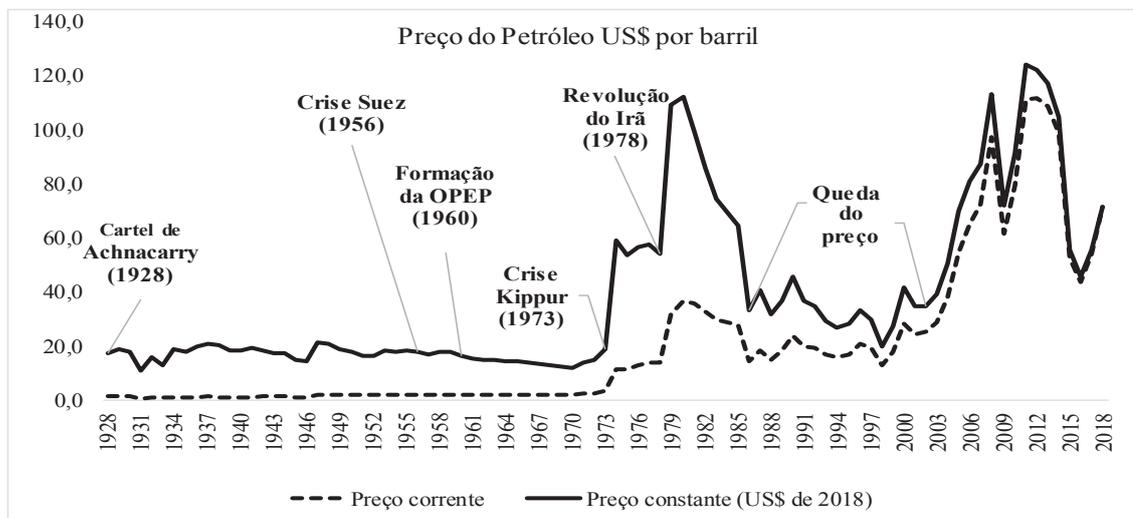
crescente); (ii) da produtividade dos poços, dada os seus componentes geológicos e as escolhas tecnológicas; (iii) da monopolização das jazidas de petróleo (controle dos recursos naturais) que permitem auferir rendas diferenciais e de monopólio; e (iv) da redução dos custos de produção ao longo do século XX (SAUER & RODRIGUES, 2016; SUAREZ, 2012).

Essas características da estrutura de mercado da indústria de petróleo, ao longo do século XX, provocaram formação de grandes conglomerados empresariais. Yergin (1992) mostrou que a história do petróleo é a trajetória da configuração da formação dos grandes conglomerados empresariais dos EUA e da Europa. Primeiro pela Standard Oil e depois com o cartel (acordo de Achnacarry de 1928) das “Sete Irmãs” – Royal Dutch Shell, Anglo Persian Oil Company (BP), Standard Oil of New Jersey (Esso), Standard Oil of Nova York (Socony/Mobil), Standard Oil of Califórnia (Chevron), Texaco e Gulf Oil. Empresas estas que lideraram a expansão da indústria de petróleo na primeira metade do século XX (RUAS, 2012; YERGIN, 1992).

Essas empresas se caracterizaram pela internacionalização de suas atividades em virtude, sobretudo, da disjuntiva entre a localização geográfica das principais reservas e mercados consumidores. Isso se ampliou, no pós-Guerra, com a redução da produção nos EUA e a novas grandes descobertas localizadas Oriente Médio, sobretudo na Arábia Saudita, no Irã, no Iraque e no Kuwait (RUAS, 2012; YERGIN, 1992; AZEVEDO & LEÃO & NOZAKI, 2019).

A consolidação dessas grandes empresas norte-americanas e europeias na indústria de petróleo foi fruto, em boa parte, da configuração de um arranjo institucional centrado: i) em acordos das grandes empresas para atuar de forma conjunta no Oriente Médio e (ii) os contratos de concessão para a exploração de petróleo entre as grandes empresas e os Estados nacionais da região. Esse arranjo permitiu que as grandes empresas petrolíferas controlassem tanto o preço como a quantidade de petróleo até a segunda metade dos anos 1950. Isso permitiu manter o preço baixo do petróleo, beneficiando os consumidores, sobretudo, dos países desenvolvidos, e, ao mesmo tempo, manter elevados os excedentes econômicos para as grandes petroleiras (TORRES FILHO, 2004; AZEVEDO & LEÃO & NOZAKI, 2019).

Por outro lado, esse ordenamento do mercado de petróleo no pós-Guerra, que manteve os preços baixos, reduziu a capacidade dos países do Oriente Médio em se apropriar de uma maior fatia da renda petroleira, pois as principais formas de apropriação eram os royalties e impostos que dependem dos preços. Essa menor capacidade de apropriação se ampliou, ainda mais, com a queda dos preços do petróleo com o retorno da URSS ao mercado internacional de petróleo e a ampliação das reservas (TORRES FILHO, 2004; AZEVEDO & LEÃO & NOZAKI, 2019). Essa tendência baixista dos preços vai permanecer até 1970 (Gráfico 1).

Gráfico 1 – Evolução do preço de petróleo: 1928-2018

Fonte: PB Statistics.

Naquele contexto, foram aparecendo tensões entre os países produtores e as empresas petrolíferas internacionais privadas. Os países produtores passaram a impor revisões nos contratos de exploração de petróleo à medida que ia avançando o posicionamento nacionalista dos países árabes. Naquele momento, a busca pelo aumento da renda petrolífera, para os proprietários das reservas, significava a defesa nacional por meio da configuração do nacionalismo dos recursos/energético (MACHADO, 2019), que é definido, segundo Mares (2010, p. 6), como “a concept in which the natural resources in the ground or under the sea are the property of the nation rather than of a firm or individual who owns the surface area. In this view, natural resources are a ‘national patrimony’ and, consequently, should be used for the benefit of the nation rather than for private gain”. Foi naquele contexto que cinco países produtores (Venezuela, Arábia Saudita, Irã, Iraque e Kuwait) formaram a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) em 1960 com o objetivo influenciar a oferta e, conseqüentemente, os preços (MACHADO, 2019).

As tensões entre as empresas petrolíferas internacionais² e os países produtores assumiu um novo patamar, na década de 1970, quando a disputa pela apropriação da renda petrolífera desloca-se da questão da influência sobre o preço (quem controla a oferta) para a “participação direta”, que implicava em processos de nacionalização de parte dos direitos sobre as reservas de petróleo, inclusive fortalecendo as empresas petrolíferas estatais dos países produtores (NOCs) (TORRES FILHO, 2004; PEIGO & RUAS, 2015).

O aumento das disputas pela apropriação da renda petrolífera entre as IOCs e os Estados nacionais produtores de petróleo, associado aos eventos geopolíticos na década de 1970 (Crise do Kippur e Revolução do Irã), provocaram uma elevada expansão dos preços do petróleo entre 1970 e 1980 (Gráfico 1).

Com aquele novo contexto de preços elevados do petróleo, o debate sobre segurança energética, marcante logo nos momentos iniciais do pós-Segunda Guerra, reapareceu com enorme relevância. Yergin (2014, p. 91) assim define segurança energética: “a disponibilidade de

2 As *majors*, denominadas de IOCs, que constituem o grupo das empresas originadas das “Sete Irmãs”.

um suprimento suficiente a preços razoáveis”. Conceito este que possuem quatro dimensões, a saber: 1) “a segurança física” que tem como objetivo “proteger os ativos, a infraestrutura, as redes de abastecimento e as rotas comerciais e criar provisões para substituições rápidas quando necessário”; 2) “o acesso físico, contratual e comercial à energia”; 3) “a segurança energética é também um sistema – composto de políticas nacionais e instituições internacionais destinadas a responder de maneira coordenada a interrupções, deslocamentos e emergências”; e 4) “os investimentos” que possibilitem “garantir a existência de suprimentos e infraestrutura adequados em qualquer momento no futuro”. De um lado, os países importadores de petróleo adotam estratégias para garantir a segurança energética em termos de oferta, ao passo que os países produtores energia pensam em termos da segurança energética pelo lado de sua demanda (YERGIN, 2014).

Na década de 2000, a discussão a respeito do nacionalismo energético foi retomada em virtude da elevação dos preços internacionais do petróleo (Gráfico 1), das novas descobertas de petróleo em países periféricos, especialmente do pré-sal brasileiro, e das mudanças políticas e ideológicas na direção das estratégias nacionais, sobretudo nos países em desenvolvimento, com maior grau de intervenção estatal.

Nesse sentido, a reatualização do nacionalismo energético passa pela compreensão das formas de atuação dos Estados nacionais sobre a indústria de petróleo no período recente. Os três grandes eixos dessa atuação estatal foram: 1) aumentar as receitas públicas que incidem sobre o setor, por meio da elevação da participação dos royalties e dos impostos e redução das isenções e deduções fiscais; 2) a ampliação do controle estatal na indústria, tais como: o fortalecimento de empresas estatais, a nacionalização total, controle constitucional do setor e configuração de sistema de exploração (concessão, partilha ou cessão onerosa) mais adequado; e 3) as políticas destinadas ao aumento dos *spillovers* e os efeitos de encadeamento, centrados em políticas de conteúdo nacional e de desenvolvimento de fornecedores (MACHADO, 2019; HASLAM & HEIDRICH, 2016).

A partir desses eixos, é possível afirmar que a retomada do nacionalismo energético re-colocou o Estado nacional como o ator central na apropriação e alocação das rendas petrolíferas com o objetivo de ampliar a indústria ofertadora de bens e serviços destinados a produção de bens e serviços nacionais destinados aos processos de exploração e produção do petróleo, buscando ampliar o desenvolvimento industrial nacional.

2. Petróleo, Petrobras e desenvolvimento: trajetória de sucesso aos papel menor na década de 1990

Desde sua criação em 1953 (Lei 2.004, de outubro de 1953) até hoje, a trajetória da Petrobras, empresa de economia mista controlada pelo Governo Federal, sempre esteve no centro do debate de quais caminhos seguir tanto no setor de petróleo e gás como no tipo de projeto de desenvolvimento brasileiro.

A opção pela criação da Petrobras e pela configuração do monopólio da União de todas as atividades da cadeia de petróleo, com a exceção da distribuição, representou a opção nacionalista e

estatal, assentada na estratégia de nacionalismo energético. Cabe observar que os atores derrotados (IOCs e setores dominantes liberais) não se deram por vencidos nesse confronto (ALVEAL, 1994).

A adoção daquela estratégia (nacionalismo energético) tinha como objetivo garantir a segurança energética de abastecimento de derivados de petróleo em todo território nacional, reduzir a dependência das importações de derivados, proporcionar a autossuficiência na produção de petróleo e funcionar como agente indutor da criação de uma rede de fornecedoras nacionais (serviços, firma de engenharia, empresas de bens industriais) voltados às atividades petrolíferas. Com isso, a Petrobras passou a funcionar como importante instrumento (nacionalismo energético) para o projeto desenvolvimentista brasileiro (MORAIS, 2013).

Nessa direção, a Petrobras adotou como prioridades a exploração de petróleo *offshore* (águas profundas) e a ampliação do número de refinarias, integrando-as com uma infraestrutura (rede de oleodutos, terminais de petróleo e gás natural, estocagem, distribuição) que buscava minimizar o custo de investimento e evitar redundâncias. Esses investimentos cumpriram um duplo papel. Por um lado, possibilitaram a oferta de derivados impedindo possíveis gargalos para a produção nacional. Por outro lado, gerou demanda para diversos ramos da industrial nacional, especialmente a indústria de bens de capital, e estimulou o desenvolvimento tecnológico, por meio de desenvolvimento de capacidades tecnológicas e geológicas em atividade exploratória em águas profundas que foram centrais para a descoberta do pré-sal brasileiro³. Não por acaso o índice de nacionalização das compras da Petrobras saltou de 5% em 1954 para 95% em 1989 (ALMEIDA, 1993; MORAIS, 2013; MENDES et. al., 2018; IPEA, 2011; AZEVEDO, 2017; FURTADO & FREITAS, 2004).

Essa centralidade da Petrobras para o projeto de desenvolvimento brasileiro, entre 1950 e 1980, deveu-se a sua capacidade de coordenar e induzir o setor de petróleo e gás em virtude da sua: constituição histórica, escala produtiva (verticalização); capacidade de desenvolver tecnologia e fornecedores nacionais (objetivos de políticas públicas); e capacidade de acumular capital (dimensão microeconômica) necessário a ampliação de seus investimentos. Essas capacidades da Petrobras são fruto de sua constituição híbrida de funcionar, ao mesmo tempo, como empresa e Estado. Essa face bifronte não compromete as relações mais gerais do processo de acumulação de capital, mas sim permite uma compatibilização entre lucro privado e benefícios econômicos e sociais para a população (ABRANCHES, 1979; ALVEAL, 1994).

Vale ressaltar que essas duas faces estão sempre em tensão latente em virtude das dificuldades de conciliação entre os interesses estatal/público – já que o proprietário majoritário dessa empresa é o Estado que representa os interesses da população brasileira – e empresarial/privado dessa empresa que necessita acumular capital para desenvolver seus projetos e investimentos. A compatibilização entre as faces estatal e empresarial é uma tarefa eminentemente política, sem perder de vista os fatores econômicos que dão origem a essa ambiguidade, haja vista a necessidade de combinar os objetivos das empresas e os objetivos sociais em cada conjuntura histórica (ABRANCHES, 1979; ALVEAL, 1994).

3 Esse processo tem sua origem na estratégia nacional que buscou diminuir a dependência energética externa brasileira – que se aprofundou no final da década de 1970 com a elevação dos preços internacionais do petróleo (choques de 1973 e 1979) (Gráfico 1) – por meio de investimentos em P&D para a exploração de petróleo e gás em águas profundas. Os resultados desses esforços, inicialmente, proporcionaram a descoberta de petróleo na Bacia de Campos (Albacora em 1984 e Marlim em 1985). No âmbito dessa estratégia, cabe destacar o PROCAP (Programa de Capacitação Tecnológica em Águas Profundas), criado em 1986, que foi um dos mais importantes projetos de investimento em P&D da Petrobras, que criou as condições para a descoberta do pré-sal em 2007 (FURTADO & FREITAS, 2004; ORTIZ & COSTA, 2007).

Com a crise do desenvolvimentismo brasileiro, na década de 1980, e o avanço do neoliberalismo nos anos 1990, o ativismo estatal (como produtor – Setor Produtivo Estatal/SPE), perdeu força e passou a ser questionado em termos de eficiência econômica. Naquele período, o Estado brasileiro assumiu como objetivo maior a austeridade fiscal e a eficiência microeconômica, tendo como objetivos estratégicos a desregulamentação, a abertura dos mercados e a redução do aparelho estatal. Assumiu-se a ideia de que o Estado deveria adotar o papel de disciplinador da atividade econômica privada (Estado-regulador), em vez de atuar de forma direta na atividade econômica (como planejador e/ou produtor). Naquele contexto, adotou-se o Programa Nacional de Desestatização (PND), que teve como objetivo vender, à iniciativa privada, empresas controladas pelo Estado, mesmo tendo várias delas exercido papel central na configuração do modelo de desenvolvimento brasileiro entre 1930 e 1980.

Apesar de a Petrobras não ter sido privatizada, ocorrem profundas modificações regulatórias e de gestão do setor de petróleo, ao longo dos anos 1990, que afetaram o desempenho da companhia e do setor. No que diz respeito à regulação, a Lei 9.478 de 1997 foi um marco central ao quebrar o monopólio da Petrobras (exploração, produção, refino e transporte de petróleo), buscando abrir o mercado e estimular a entrada no setor de capital privado nacional e estrangeiro. Além disso, essa lei criou a Agência Nacional do Petróleo (ANP) que tem como finalidade “promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo” (Art. 8º, Lei nº 9478/97) (PINTO JR. et. al., 2007). Reduziu-se assim o controle estatal sobre a indústria de petróleo.

No que tange às diretrizes estratégicas da Petrobras, verificou-se que, ao longo da década de 1990, a empresa buscou se transformar em uma empresa semelhante as IOCs por meio da expansão para o exterior e foco na rentabilidade e, conseqüentemente, nos interesses dos acionistas dentre os diversos públicos de interesses (*stakeholders*), relegando a um segundo plano sua face estatal que tem como um de seus objetivos a indução do desenvolvimento nacional por meio de seus investimentos e compras. Isso ficou evidente pelas medidas adotadas à época, a saber: i) timidez da empresa na participação nos leilões de áreas exploratórias, com vista a permitir que outros *players* entrassem na exploração e produção de Petróleo; e ii) esvaziamento de sua engenharia interna e a redução dos seus investimentos (AZEVEDO, 2017).

Com a abertura do setor de petróleo e gás na década de 1990, associada à criação do Repetro⁴ e à valorização cambial no período, a Petrobras passou a importar mais bens de capitais e a adquirir pacotes completos de projeto e operações junto a empresas internacionais, ampliando assim as relações com os fornecedores estrangeiros de bens de capital. Com isso, as plataformas passaram, em boa parte, a ser construídas em Cingapura, na Coreia e na Espanha. Não por acaso, ocorreu a redução da demanda para a indústria de bens de capital sob encomenda no Brasil nesse período (IPEA, 2011; AZEVEDO, 2017).

Na década de 1990, a estratégia do Governo Federal para o setor de petróleo e gás no Brasil pautou-se pela abertura do mercado, buscando atrair capital estrangeiro para suprir uma suposta ausência de capital e de capacidade tecnológico. Movimento oposto do observado nas décadas anteriores, marcadas pela maior presença estatal, via nacionalismo energético (AZEVEDO, 2017; SCHUTTE, 2016).

4 O Repetro é um regime aduaneiro especial, voltado às atividades de pesquisa e de lavra das jazidas de petróleo e gás natural, criado em 1999, que isenta o recolhimento dos impostos de importação (II), de produtos industrializados (IPI) e de circulação de mercadorias (ICMS) de bens importados destinados a exploração e ao desenvolvimento dos campos de petróleo e gás.

Esses movimentos refletiram tanto o papel desempenhado pela questão da política energética, dado o projeto de desenvolvimento nacional brasileiro (maior ou menor grau de nacionalismo energético), como a maior ou menor ênfase de uma das faces (estatal e empresarial) da Petrobras.

3. A retomada do nacionalismo energético e do papel da Petrobras no desenvolvimento brasileiro: do auge a crise

A descoberta do pré-sal, em 2007, e as políticas dos governos do PT para o setor de petróleo e gás provocaram a reatualização do nacionalismo energético brasileiro (aumento da capacidade do controle estatal sobre o setor) por meio de mudanças regulatórias, políticas setoriais e da maior ênfase da face estatal da Petrobras na definição de suas estratégias, que tinham como objetivos: 1) ampliar a parcela do excedente econômico, gerado no pré-sal, para o financiamento de gastos sociais (Fundo Social); 2) expandir a produção nacional de bens e serviços industriais destinados ao processo de exploração e produção do petróleo, aumentando os *spillovers* e o encadeamento produtivo na cadeia de fornecedores nacionais; e 3) ampliar os investimentos da Petrobras, buscando, ao mesmo tempo, expandir a capacidade produtiva da Petrobras na produção de petróleo e no refino de derivados e dinamizar a economia brasileira gerando emprego e renda.

No âmbito regulatório e das políticas setoriais, cabe destacar: i) o desenvolvimento dos fornecedores nacionais; ii) a ampliação da exigência de conteúdo nacional; iii) o estabelecimento do regime de partilha na exploração e desenvolvimento do pré-sal, da Petrobras como operadora única do pré-sal, do Fundo Social e da autorização para a cessão onerosa⁵ (Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010) (IPEA, 2011; AZEVEDO, 2017; ALMEIDA et. al., 2016).

Além da questão regulatória e das políticas, a Petrobras passou a adotar uma estratégia de negócio (Plano de Negócios 2007-2011) que tinha como eixos principais a ampliação da produção e a expansão das reservas de óleo leve e gás natural, a expansão da capacidade de refino, aumentar a capacidade de biomassa, petroquímicos e fertilizantes e promover a produção de biodiesel. Um modelo de negócio assentado na busca da ampliação da integração vertical. Com isso, a Petrobras voltou a aumentar o seu peso no desenvolvimento nacional, pois passou: i) a dinamizar a economia por meio da ampliação dos seus investimentos no pré-sal, no refino, nos gasodutos, nas térmicas a gás natural, fertilizantes e biocombustíveis e petroquímica, que impactaram de forma significativa na geração de empregos e renda; ii) a ser relevante instrumento de política industrial, por meio de suas compras, dada a política de conteúdo nacional; e iii) a ser utilizada como instrumento macroeconômico, dentre os quais o controle da inflação.

Fator importante na direção de uma maior atuação/função estatal da Petrobras foi a descoberta de petróleo no pré-sal em 2007 e os novos projetos de desenvolvimento e exploração

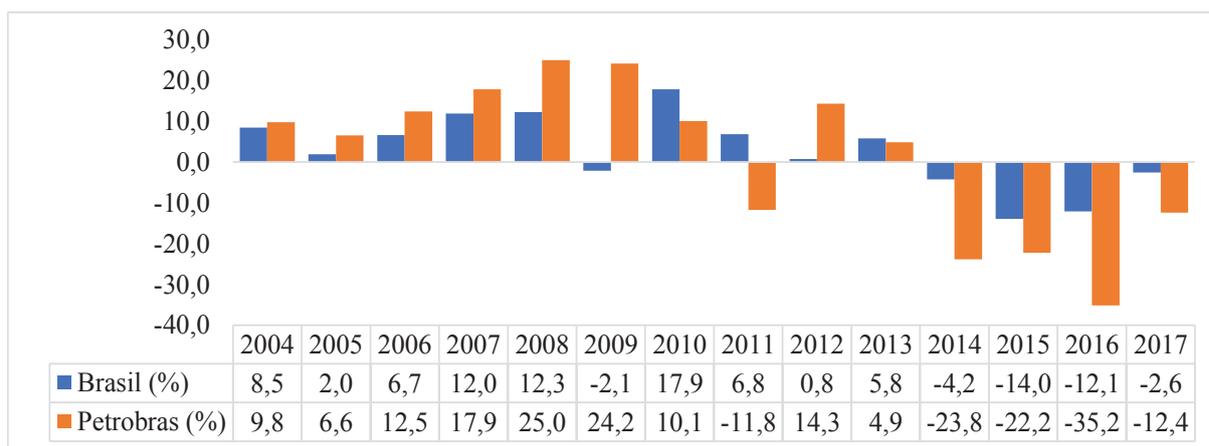
5 O modelo de Regime da Partilha e as outras mudanças regulatórias da Lei nº 12.351/2010 tiveram como objetivo aumentar a participação da sociedade nos resultados do pré-sal, destinando parcela do excedente econômico gerado no pré-sal para o financiamento de gastos sociais (Fundo Social) e para o apoio produtivo da indústria nacional fornecedora para a Petrobras. Para uma análise detalhada dessas mudanças ver Tolmasquim & Pinto Jr. (2011) e Nozaki et. al. (2018).

desses novos campos. Estima-se que há cerca de mais de 100 bilhões de barris recuperáveis nos campos do pré-sal, o que colocaria o Brasil entre os maiores detentores de reservas, tais como Venezuela e Arábia Saudita (SAUER & RODRIGUES, 2016).

Essa grande quantidade de petróleo recuperável descoberto no pré-sal somente foi possível em virtude (i) de um longo processo evolutivo de desenvolvimento da capacidade tecnológica e geológica da Petrobras em atividade exploratória em águas profundas; e (ii) de uma aposta política/estratégica que não se subordinou a uma lógica estritamente microeconômica, pois havia enormes obstáculos tecnológicos e financeiros até a Petrobras encontrar petróleo no segundo poço perfurado no campo de Tupi (bloco exploratório BM-S-11)⁶ (NOZAKI et. al., 2018).

Para explorar e desenvolver os campos do pré-sal e ampliar as áreas de atuação, a Petrobras expandiu, de forma expressiva, seus investimentos, sobretudo na área de exploração e produção de petróleo e no refino. Entre 2004 e 2013, a Petrobras expandiu os seus investimentos em 11,3% na média anual, bem acima da FBCF brasileira, que foi de 7,1% em média no mesmo período (Gráfico 2).

Gráfico 2 - Variação real da FBCF do Brasil e do FBCF da Petrobras (deflacionados pelo deflator implícito da FBCF) (%)

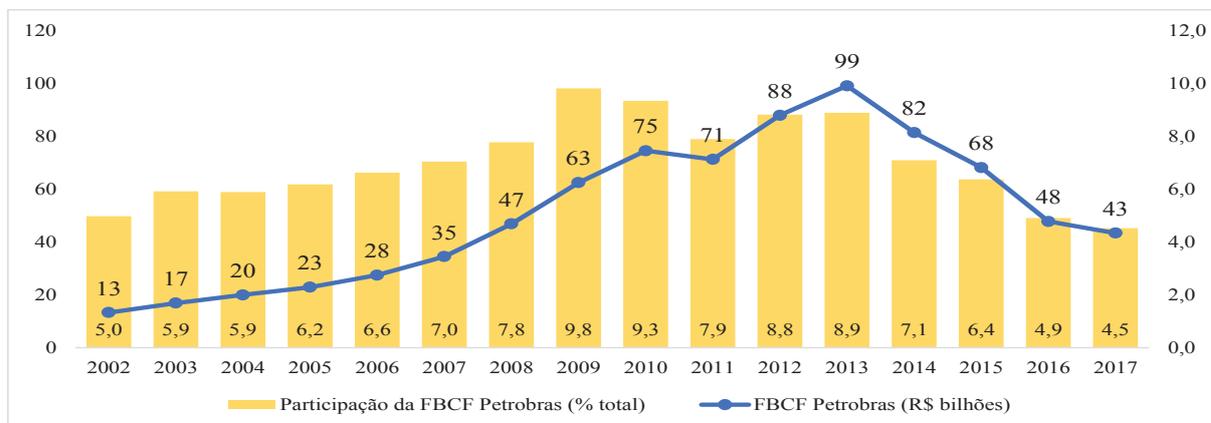


Fonte: IBGE (Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais) e Boletim das Empresas Estatais Federais/Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais.

Vol. 9 (mar. 2019). Brasília: MP, 2019.

Com essa expansão, o investimento saltou de um montante de R\$ 13 bilhões, em 2003, para R\$ 99 bilhões, em 2013. Isso implicou no aumento da participação da FBCF da Petrobras, em relação a FBCF brasileira, de 5,5% em 2003 para 8,9% em 2013 (Gráfico 3). Essa dinâmica dos investimentos da Petrobras refletiu as suas estratégias (sobretudo as decisões de investimentos) no que diz respeito à exploração e o desenvolvimento no pré-sal e à construção de gasodutos e novas refinarias. No entanto, a partir de 2014 ocorreu uma forte redução dos investimentos da Petrobras em virtude da crise do setor, que detalharemos à frente.

⁶ No que tange à questão tecnológica e geológica, o desafio era perfurar poços com profundidade entre 5 e 7 mil metros, sendo que até então a Petrobras tinha alcançado a profundidade máxima de 1.886 metros (que era o recorde mundial), e procurar petróleo em rochas desconhecidas geologicamente com mais de 120 milhões de anos. O desafio também era enorme em termos financeiros em decorrência dos enormes custos de desenvolvimento (NOZAKI ET. AL., 2018).

Gráfico 3 – FBCF Petrobras (nominal) e relação com a FBCF brasileiro (R\$ bilhões; %)

Fonte: IBGE (Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais) e Boletim das Empresas Estatais Federais/ Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais.

Vol. 9 (mar. 2019). Brasília: MP, 2019

Com a ampliação dos investimentos na década de 2000, a Petrobras volta a ampliar as suas compras do setor de bens de capital nacional em virtude de mudanças em suas diretrizes, da descoberta do pré-sal e das políticas governamentais que tinham como objetivos: i) capacitar e fortalecer as firmas nacionais fornecedoras da Petrobras, por meio da criação do Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural/PROMINO em 2003, sobretudo no que diz respeito às suas capacidades tecnológicas; e ii) ampliar a indústria de bens de capital brasileira por meio da exigência, a partir de 2003 na quinta rodada, de coeficientes mínimos de conteúdo local⁷ (nas etapas de exploração e desenvolvimento) para as aquisições de bens e serviços de fornecedores nacionais (IPEA, 2011; AZEVEDO, 2017; ALMEIDA et. al., 2016).

No que diz respeito ao fortalecimento das firmas nacionais fornecedoras da Petrobras, amplo estudo do Ipea (2011) evidenciou expressiva diferença entre os fornecedores da Petrobras e as empresas industriais e de serviços nacionais que não forneciam para a Petrobras, identificando a relação de fornecimento com a Petrobras e seus impactos diferenciais (maior engajamento com atividades de inovação, retornos crescentes de escala e acesso ao crédito) e de desempenho (maiores níveis de produtividade, maiores de emprego e exportações). Fiesp (2017) reforçou os achados encontrados pelo Ipea, ao afirmar que, entre 2003 e 2013, ocorreu aumento da competitividade do comércio exterior dos fornecedores de máquinas e equipamentos para a indústria de petróleo e gás, pois a relação entre o valor unitário médio das exportações e das importações desse segmento passou de 0,5 para quase 2,0.

No que tange à questão dos investimentos em Pesquisa & Desenvolvimento (P&D), a Petrobras ampliou os seus gastos nos anos 2000 em virtude de sua estratégia de expansão dos negócios, do CTPETRO (fundo de ciência e tecnologia) e da cláusula de P&D da ANP, entre outros fatores. Isso proporcionou a ampliação das pesquisas direcionadas ao setor de petróleo e gás no Brasil. Entre 2008 e 2009, mais de 8.000 pesquisadores das universidades e centros de

7 Antes de 2003, havia compromissos de conteúdo local nas rodadas de licitação como um critério de avaliação sem, no entanto, estabelecer percentuais mínimos (ALMEIDA et. al., 2016; GUIMARÃES, 2012).

pesquisas estavam envolvidos em contratos de serviços demandados pela Petrobras, sendo que nos últimos anos (entre 2012 e 2015) foram concluídas 2.400 dissertações e teses 1700 relacionados com esses gastos Petrobras. Além das pesquisas, esses recursos também foram utilizados na construção de 165 laboratórios de pesquisa e para a reforma de mais 200 laboratórios. Essa rede coordenada pela Petrobras aproximou os segmentos industriais (fornecedores) das universidades e centros públicos (ROCHA, 2015).

Nesse sentido, é possível afirmar que a Petrobras criou uma das principais experiências brasileiras constitutivas de um sistema nacional de inovações do setor de Petróleo e Gás e de seus fornecedores, buscando criar as condições para o desenvolvimento e tecnológicas originais que poderiam potencializar o desenvolvimento nacional (ORTIZ & COSTA, 2007).

No que diz respeito à política de conteúdo local (CL), é preciso observar que ela é um instrumento de política industrial adotado de diferentes maneiras e por vários países produtores de petróleo e tem como objetivo apropriar nacionalmente parte da renda petrolífera, que necessariamente declinará ao longo do tempo, buscando ampliar a participação da indústria de transformação nacional (aumento do valor adicionado) e a mitigar, em determinadas situações, os riscos da doença holandesa que podem ocorrer em países com abundância de recursos naturais⁸.

Cabe observar que a adoção da política de conteúdo local implica geralmente, num primeiro momento, sobrepreço dos equipamentos produzidos localmente em virtude da limitada escala de produção inicialmente. Esse sobrepreço tende a se reduzir ao longo do tempo caso se efetive ganhos com a economia de escala (redução dos custos unitários) e com o desenvolvimento tecnológico. Para que seja exitosa, esse tipo de política requer a preexistência de uma matriz industrial com uma relativa densidade, articulação entre fornecedores e centros de pesquisa, que permita a criação de um sistema nacional de inovação, e certa pressão competitiva do mercado internacional sobre as transações domésticas, mesmo com a implementação da política de conteúdo local, como observado no exemplo histórico do Reino Unido e no da Noruega (KUPFER, 2003; SCHUTTE, 2016; AZEVEDO, 2017).

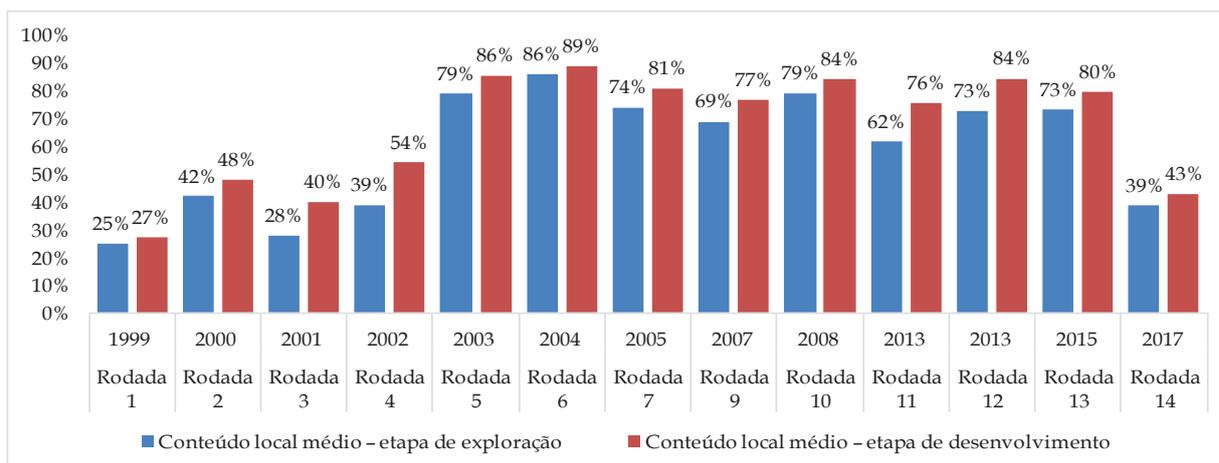
De forma mais específica, a política de conteúdo local no setor de petróleo e gás adotada no Brasil teve como objetivo induzir a maior participação do setor de bens de capital brasileiro no fornecimento de bens e serviços destinados aos investimentos, buscando gerar (i) mais renda e emprego nacionalmente, bem como mais empregos qualificados e melhor remunerados do que outros setores e (ii) maior participação de fornecedores locais, atrelado com a ampliação da capacidade tecnológica dos mesmos (ALMEIDA et. al., 2016; GUIMARÃES, 2012; AZEVEDO, 2017).

Os compromissos médios do conteúdo local para os blocos (em terra e em mar), no Brasil, eram relativamente baixo até 2002, sendo que estes eram utilizados apenas como critério de avaliação das rodadas sem a exigência do mínimo. A partir de 2003 (5ª rodada), estabeleceu-se que a ANP deveria exigir um mínimo de conteúdo local para a etapa de exploração de desenvol-

8 Há muitas experiências históricas que a descoberta de recursos naturais em abundância em determinados países não necessariamente representou uma melhora nas condições de vida da população em geral. Esse fenômeno ficou conhecido na literatura sobre o tema de maldição dos recursos naturais. Esse debate ganhou ainda mais destaque, desde os anos 1990, a partir de vários estudos empíricos (SACHS & WARNER, 1995, entre outros) que mostraram uma associação negativa entre especialização/concentração em recursos naturais e crescimento econômico. Dentro do escopo do tema da maldição dos recursos naturais, a teoria da doença holandesa, descrita por Corden & Neary (1982), é a melhor descrição dos possíveis efeitos negativos da abundância de recursos naturais a partir do caso de exploração de gás natural na Holanda, na década de 1970. Eles mostram que após a expansão da exploração de gás natural na Holanda ocorreu uma perda de participação do setor industrial daquele país, na década de 1960, em virtude das exportações desse hidrocarboneto que geraram um forte aumento de divisas, provocando uma forte valorização da moeda nacional e, conseqüentemente, reduziu a competitividade das manufaturas holandesas.

vimento, que é a fase que requer o maior montante dos investimentos. O conteúdo mínimo para a etapa de desenvolvimento sempre esteve acima dos 75% até 2015 (13 rodada). Cabe observar que há importantes diferenças entre as exigências de CL entre bloco em terra e em mar (*offshore*) em virtude das diferenças entre os projetos e suas escalas (Gráfico 4).

Gráfico 4- Conteúdo local médio dos blocos (terra e mar) nas rodadas- 1999-2017



Fonte: ANP.

O dinamismo do setor do petróleo e gás brasileiro se desacelerou em 2014, para em seguida entrar em uma profunda crise (2015) provocada por uma “tempestade perfeita” que articulou, ao mesmo tempo, a forte redução do preço do petróleo, as dificuldades financeiras da Petrobras e a crise reputacional da Petrobras provocada pela Operação Lava Jato.

Em 2015, a Petrobras foi acometida por dois choques negativos. O primeiro foi a queda de 47% do preço do petróleo Brentt (de US\$ 98,9 barril em 2014 para US\$ 52,4 barril em 2015) que afetou diretamente a geração de caixa no que diz respeito às receitas de exportação de petróleo cru. E o segundo foi a desvalorização cambial de 42% que gerou um aumento da dívida bruta na ordem de R\$ 200 bilhões.

Esses choques implicaram, ao mesmo tempo, em perdas de receitas e elevação da dívida (em R\$) num momento em que já havia (i) perdas de receitas com a defasagem dos preços domésticos dos derivados (sobretudo gasolina e diesel), entre 2011 e 2014, em relação aos preços internacionais, e (ii) a elevação do endividamento com a ampliação dos investimentos na E&P no pré-sal e nas refinarias que requerem um elevado montante de recursos financeiros no curto prazo que somente geram fluxos de caixa no futuro⁹.

Entre 2011 e 2014, a Petrobras enfrentou um dilema entre repassar os aumentos dos preços internacionais dos derivados para o mercado interno ou manter um preço interno menor

9 No caso dos investimentos para o E&P, sobretudo no offshore que o caso do pré-sal, Pinto Jr. (et. al., p. 58) explica de forma clara esse hiato temporal entre os fluxos de caixa: “[...] há um período considerável entre o investimento comprometido na exploração e desenvolvimento de novas reservas e o início efetivo da produção, cabendo ressaltar que os custos fixos têm enorme peso na estrutura de custos. Esta condição básica deriva diretamente do alto montante do investimento comprometido para iniciar a produção dos campos e do relativamente baixo nível de dispêndio operacional requerido para sustentar a atividade mineral”.

do que o internacional, buscando controlar a inflação. A escolha foi manter uma defasagem entre preços internos e externos que implicou em prejuízos com as importações de derivados que foram vendidas abaixo do seu preço, haja vista que naquele momento a economia estava crescendo e as refinarias estavam com quase plena utilização.

O problema foi que naquele momento as perdas de receitas na venda de derivados no mercado interno alcançaram um patamar elevado quando a Petrobras estava realizando enormes investimentos que requeriam uma maior necessidade de autofinanciamento (lucro retido). Com isso, o autofinanciamento da Petrobras não acompanhou a trajetória de expansão dos investimentos, implicado numa redução na relação entre lucro retido/investimento total (proporção do investimento autofinanciado) de 53% em 2006 para 25% em 2014. Naquele contexto, fez-se necessário ampliar o financiamento de capital de terceiros (endividamento). Com essa trajetória, os dois choques negativos de 2015 (câmbio e queda do *Brent*) ganharam uma amplitude ainda maior, ampliando as dificuldades financeiras.

Além disso tudo, para completar a “tempestade perfeita” o setor ainda atravessou uma crise reputacional da Petrobras provocada pela Operação Lava Jato que implicou em ajustes de governança, redução de sua capacidade decisória e também com seus fornecedores que passaram por recuperações judiciais e falência. Isso implicou em ampliação do tempo de execução dos projetos de investimento em virtude dos impactos sobre os fornecedores nacionais da Petrobras.

É evidente que a corrupção deve ser combatida e a Operação Lava Jato desmontou e revelou esquemas de corrupção entre empresários fornecedores, alguns altos dirigentes da empresa e políticos. No entanto, a operação o faz de maneira equivocada ao criminalizar qualquer tipo de relação entre o privado e o público e ao demorar em realizar os acordos de leniência com as empresas envolvidas nos atos ilícitos, implicando inclusive a falência de algumas dessas empresas. Com isso, a forma como a Lava Jato combateu a corrupção funcionou como um mecanismo de destruturação de empresas e de suas cadeias produtivas, sobretudo no segmento de petróleo e gás, gerando uma autodestruição das bases produtivas, econômicas e sociais necessárias a qualquer projeto de desenvolvimento (PINTO, 2018; NOZAKI, 2018).

Com essa crise (“tempestade perfeita”) no setor de petróleo e gás, a Petrobras, ainda na gestão Bendine em 2015, adotou a estratégia de desalavancagem para lidar com os desafios financeiros agravados pelos dois choques negativos de 2015. O problema foi que essa opção conjuntural de saída da crise, tornou-se uma estratégia estrutural da Petrobras que dura até hoje.

4. O setor do petróleo após o golpe parlamentar de 2016: mudanças regulatórias, Petrobras, avanço das petroleiras estrangeiras e custos para os trabalhadores e consumidores

Após o golpe parlamentar de 2016, o Governo Federal abandonou qualquer perspectiva de política industrial e desenvolvimento nacional para o setor de petróleo e gás quando adotou uma nova diretriz estratégia para a Petrobras, centrada em sua face empresarial

– priorização da meta financeira de desalavancagem (redução da relação dívida líquida/EBITDA ajustado¹⁰), em detrimento das metas produtivas –, e mudou os marcos regulatórios do pré-sal, buscando criar estímulos e subsídios para atrair o capital estrangeiro. O nacionalismo energético, atrelado ao projeto de desenvolvimento brasileiro, foi completamente interdito.

Em termos regulatórios e das políticas setoriais, as principais mudanças foram: 1) a retirada da Petrobras como operadora única do pré-sal (Lei nº 13.365, de 29 de novembro de 2016); 2) a redução da exigência do conteúdo local (a partir da resolução nº 7, de 11 de abril de 2017, do Conselho Nacional de Política Energética – CNPE) para os bens e os serviços destinados a exploração e ao desenvolvimento dos campos de petróleo; 3) a ampliação dos incentivos do Repetro, ampliando os subsídios para os investidores estrangeiros; e 4) o estabelecimento de um cronograma acelerado de leilões do petróleo do pré e do pós-sal. Esse conjunto de medidas reduziram a capacidade de controle estatal da indústria de petróleo e eliminaram os instrumentos de política industrial, destinados aos fornecedores industriais nacionais.

Os argumentos utilizados pelo Governo Federal – assim como pelo Instituto Brasileiro de Petróleo, Gás e Biocombustíveis (IBP) e por alguns analistas da economia do petróleo – para justificar esse conjunto de mudanças centraram-se em dois eixos, a saber: i) a inviabilidade econômica do pré-sal, dada a sua estrutura de custo, com a queda dos preços do petróleo em 2015 e 2016; e ii) a necessidade de acelerar o desenvolvimento e a produção do petróleo do pré-sal em virtude da tendência futura de uma redução contínua da demanda de petróleo após o pico da demanda (*peak oil demand*), que provocaria uma desvalorização das reservas no futuro, inviabilizando inclusive a exploração.

Vejam os primeiros argumentos. A queda do preço do petróleo (Brent) em 2016, que passou de US\$ 99 em 2014 para US\$ 43,5 em 2016, teria inviabilizado a exploração do pré-sal em virtude da estrutura de custos dos projetos nessa área. Com isso, se fazia necessário reduzir os custos de exploração e de desenvolvimento por meio da redução do conteúdo local, que permite a ampliação da utilização de equipamentos importados com menores preços, e da ampliação do Repetro reduzindo ainda mais os impostos de importação, de produtos industrializados de circulação de mercadorias das máquinas e equipamentos importados destinados à exploração e ao desenvolvimento dos campos de petróleo e gás.

Como visto anteriormente, as decisões de investimentos no setor de petróleo e gás não seguem apenas uma dimensão microeconômica, mas incorpora também uma geoestratégia próxima a uma lógica militar, buscando controlar as suas reservas e de seus competidores. Além disso, os custos dos projetos na área do pré-sal caíram de forma expressiva entre 2014 e 2018. Segundo dados da Petrobras, o *break even* (preço mínimo do barril que é economicamente viável a produção levando em conta os investimentos, custos operacionais e tributação a valor presente) para projetos típicos do pré-sal, em 2014, variava entre US\$ 45 por barril e US\$ 52 por barril; ao passo que, em 2018, esse *break even* caiu de forma expressiva, variando entre US\$ 25 por barril e US\$ 35 por barril¹¹.

10 O EBITDA é definido como os recursos financeiros gerados pelas atividades operacionais antes dos pagamentos de impostos, de despesas financeiras (juros e amortizações) e da depreciação. O EBITDA ajustado, utilizado pela Petrobras, é o somatório do EBITDA, das participações em investimentos, dos *impairments*, dos ajustes acumulados de conversão/CTA, do resultado com alienação e baixa de ativos e da mensuração nas participações societárias.

11 Ver Petrobras, disponível em: <https://petrobras.com.br/fatos-e-dados/>.

A questão é que, mesmo depois da recuperação do preço do petróleo em 2017 e da queda do *break-even*, os incentivos (redução do conteúdo local e ampliação do Repetro) para as petroleiras internacionais foram mantidos. Dado o preço do Brent em 2017 e 2018, a redução dos custos de produção do pré-sal e o papel estratégico do petróleo, no contexto geopolítico mundial, é possível afirmar que investimentos viriam, independentemente dos incentivos que beneficiaram as petroleiras estrangeiras.

Nesse sentido, o argumento de que a exploração do pré-sal estava em risco (ou era inviável) com uma baixa cíclica do preço do Brent em 2015 e 2016 era falacioso. Esse argumento, na contramão dos interesses nacionais, foi apoiado pelos meios de comunicação e pelo Instituto Brasileiro de Petróleo, Gás e Biocombustíveis (IBP), que tem como associadas as principais petroleiras internacionais.

Vejamos o argumento do *peak oil demand* que justificaria a necessidade de acelerar a produção do petróleo, que somente seria possível com a retirada da Petrobras como operadora única do pré-sal e com a aceleração os leilões do petróleo do pré e do pós-sal.

A Agência Internacional de Energia, a OPEP, as principais empresas internacionais de petróleo e especialistas da economia do petróleo têm discutido amplamente a respeito da possível trajetória de queda de demanda de petróleo, após o seu pico, em virtude da possível adoção de políticas de mitigação das mudanças climáticas e a utilização de fontes alternativa de transporte automotivo (expansão do carro elétrico). Diversas projeções têm buscado estimar a data do pico da demanda (tabela 1). Documento da BP (*Peak oil demand and long-run oil prices de 2018*)¹², por exemplo, estima o *peak oil demand* por volta de 2030-35. Estimativas da Shell sinalizam o pico apenas em 2060 (tabela 1), ao passo que executivos da Chevron acreditam que a demanda de petróleo crescerá ainda por muitos anos (SILVA, 2018).

Tabela 1 - Projeções da taxa de crescimento da demanda de petróleo

Instituição	Cenário	Período de Projeção	Taxa de Crescimento (% a.a.)
IEA	Current Policies Scenario - World Energy Outlook 2016	2015 - 2040	0,94%
BP	BP Energy Outlook 2017	2015 - 2035	0,70%
ExxonMobil	2017 Outlook for Energy - A View to 2040	2015 - 2040	0,66%
OPEP	World Oil Outlook 2040	2016 - 2040	0,64%
IEA	New Policies Scenario - World Energy Outlook 2016	2015 - 2040	0,45%
Shell	Oceans Scenario - New Lens Scenarios	2010 - 2060	0,30%
Shell	Mountains Scenario - New Lens Scenarios	2010 - 2060	-0,53%
IEA	450 Scenario - World Energy Outlook 2016	2015 - 2040	-0,93%

Fonte: Silva (2018)

Apesar de não haver um consenso internacional a respeito da temporalidade do *peak oil demand*, a maioria dos analistas brasileiros da economia do petróleo, o Governo Federal e o IBP argumentaram, durante o período da mudança regulatória, que o pico da demanda de petróleo deveria ocorrer por volta de 2030-35, segundo a linha do documento da BP. Nesse cenário tem-

¹² Disponível em: <https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/bp-peak-oil-demand-and-long-run-oil-prices.pdf>

poral, os preços do petróleo apresentariam uma tendência de queda num espaço temporal relativamente curto (em termos da indústria de petróleo), reduzindo assim a capacidade de geração de excedente nos projetos do pré-sal. Ou seja, quanto mais rápido explorar, maiores seriam os ganhos. Por isso a necessidade da aceleração dos leilões. E como a Petrobras não tem capacidade financeira para explorar o pré-sal de forma acelerada, a melhor opção econômica seria incentivar a entrada de petroleiras estrangeiras, possibilitando que elas sejam operadoras no pré-sal.

É evidente que a utilização de fontes alternativas no transporte automotivo pode alterar o consumo do petróleo num determinado momento do tempo, dada uma determinada trajetória tecnológica, economia e institucional/política. No entanto, a previsão de um *peak oil demand* para 2030 é pouco provável (PINTO, 2018). O próprio documento da BP (*Peak oil demand and long-run oil prices*, 2018), que estima esse cenário, também afirmou que: i) caso a demanda de petróleo atinja um pico, é incerto prever quando isso pode ocorrer, dadas as suposições dos cenários de previsão; e ii) mesmo que a demanda de petróleo alcance esse pico, o mundo continuará consumindo grandes quantidades de petróleo.

Nesse sentido, o petróleo continuará por um bom tempo como importante recurso estratégico. Nesse sentido, a teoria do *peak oil demand* para 2030-35 foi utilizada no Brasil como instrumento política para legitimar a ampliação da apropriação dos excedentes do pré-sal pelas petroleiras estrangeiras. Somente no Brasil, sob profunda crise institucional, a teoria do *peak oil demand* conseguiu dar legitimidade para que as petroleiras internacionais pudessem obter uma projeção de excedentes econômicos tão elevados (PINTO, 2018).

Em linhas gerais, é possível afirmar que a ampliação das petroleiras estrangeiras na exploração do pré-sal esteve muito mais associada à pressão por elas exercida em suas buscas por um maior excedente petrolífero, do que uma decorrência dos elevados custos que inviabilizariam a extração do petróleo no pré-sal, provenientes dos tributos que incidem sobre o setor e da obrigatoriedade do conteúdo local.

Para Reis (2020, p. 70), “as mudanças regulatórias se sucederam mediante intenso trabalho de lobby conduzido por petroleiras e representantes políticos de seus países de origem, aproveitando-se do aumento do seu poder de barganha diante da baixa do petróleo e da recessão econômica brasileira”. Vaughan (2017), em matéria publicada no *The Guardian*, deixa isso explícito ao afirmar que o Ministro do Comércio da Grã-Bretanha realizou lobby exitoso em nome da BP e da Shell, junto ao Governo do Brasil, para flexibilizar a tributação, a regulamentação ambiental e regra de conteúdo local, conforme telegrama diplomático obtido pela ONG Greenpeace.

No que diz respeito aos impactos da redução do conteúdo local, é possível afirmar que essa medida reduziu potenciais oportunidades de emprego e renda, caso tivesse sido mantido os índices de CL. Isso é uma decorrência do aumento do vazamento de renda para o exterior com o aumento das importações de bens de capital e de seus insumos (bem e serviços), num contexto de aceleração dos leilões. O conteúdo local para os blocos arrematados nas rodadas de partilha de produção do pré-sal, entre 2013 (1ª rodada) e 2017/2018 (2ª, 3ª, 4ª e 5ª rodadas) nas etapas de exploração e desenvolvimento, caiu de 37% para 27% e de 55% para 35%, respectivamente.

Segundo estimativas do Instituto de Estudos Estratégicos de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (INEEP/FUP) – utilizando o método da Matriz de Absorção do Investimento (MAI) desenvolvido pelo Grupo de Indústria e Competitividade do IE/UFRJ –, com a redução do conteúdo local mínimo a partir de 2017 (Partilhas 2, 3, 4 e 5), para cada R\$ 1 bilhão investido pela Pe-

trobras no E&P, descontado os impostos indiretos, R\$ 0,57 bilhão deverá vazar nos novos projetos do pré-sal, aumentando ainda mais a geração de emprego e renda nos países fornecedores (Malásia, China, Cingapura, etc.) de bens de capital e de seus insumos (PINTO & DWECK, 2019).

Além das mudanças regulatórias e das políticas setoriais, o Governo Federal, desde 2016 (gestão Pedro Parente do Governo Temer) até hoje (gestão Castelo Branco do Governo Bolsonaro), direcionou a Petrobras para novas diretrizes, a saber: 1) priorização da meta financeira de desalavancagem, em detrimento das metas produtivas, por meio do desinvestimento e da venda de ativos; 2) concentrar suas atividades na produção e exploração de petróleo e gás natural em águas profundas (pré-sal), em detrimento de outras áreas da cadeia de energia (*midstream* e *downstream*); e 3) política de preços de derivados em paridade com preço internacional (PPI)¹³.

Ao priorizar a meta de desalavancagem, a administração da Petrobras força o desinvestimento e a venda de ativos provocando um movimento de especialização produtiva (desverticalização), que direciona a empresa no sentido da ampliação das exportações de petróleo cru para o mercado internacional. Isso necessariamente aumenta a exposição da empresa a variáveis que ela não controla (taxa de câmbio, preço do petróleo e demanda externa de óleo), aumentando riscos e reduzindo a agregação de valor local da cadeia de petróleo e gás brasileira. O problema desse tipo de estratégia é que pode até trazer lucros no curto prazo, no entanto, não leva em conta as características cíclicas e a estrutura de mercado desse setor, marcado por elevadas amplitudes dos preços do petróleo, conforme destacado anteriormente.

A despeito desses riscos, a atual gestão da Petrobras, sob presidência do Castelo Branco, acelera na linha da especialização na exploração e produção no pré-sal. Não por acaso a Petrobras retomou, em 2019, sua política de desinvestimentos e realizou as seguintes vendas: i) Transportadora Associada de Gás (TAG); ii) participação na BR distribuidora; iii) Campo de Tartaruga Verde; iv) Polo Pampo e Enchova, entre outros ativos. Além disso, anunciou para 2020 a venda de 50% de sua capacidade de refino (seguintes refinarias RNEST, RLAM, REPAR, REFAP, RNEST, RLAM, REPAR E REFAP).

Além da venda de ativos, a Petrobras reduziu de forma expressiva os seus investimentos (queda de 23,8% na média entre 2016 e 2017 – gráfico 3), provocando uma redução da renda e no emprego. Entre 2013 e 2016, as ocupações no seguimento de petróleo e gás e refino caíram de 70.370 para 55.684 ocupações (retração de 7% ao ano) e de 26.144 para 23.208 ocupações (queda de 4% em média anual). Com isso, a empresa reduziu o seu peso no desenvolvimento nacional e ainda deixou de funcionar como um instrumento importante de política industrial e de indutor do crescimento econômico. Em outras palavras, as novas diretrizes da Petrobras impacaram na redução da renda e do emprego nacional e interditaram as políticas de desenvolvimento nacional. Os gastos e os investimentos da Petrobras poderiam funcionar como as centelhas (de curto e médio prazo) para reativar “o motor economia”, em virtude dos seus efeitos multiplicadores e aceleradores, e proporcionar mudanças estruturais. No entanto, há uma interdição ideológica/neoliberal desse tipo de alternativa, um verdadeiro “consenso da insensatez” que se formou

13 Essa nova política de preços da Petrobras para gasolina e diesel, que vigora até hoje, tem como eixos: (1) a paridade com mercado internacional (PPI) que é formado pelas cotações internacionais dos derivados incluindo os custos com frete de navios, com transportes externos e com taxas portuárias; e (2) uma margem destinada a remunerar os riscos inerentes à operação (como volatilidade do câmbio e dos preços) e ao lucro. Naquele momento, a nova política de preços da Petrobras previa a revisões de preços (manutenção, redução ou aumento) pelo menos uma vez por mês.

entre os empresários, o sistema político, a grande imprensa e o governo atual em torno da ideia de que o ajuste recessivo e as reformas neoliberais (teto dos gastos públicos, reformas trabalhista e previdenciária) gerariam crescimento econômico.

Além dos efeitos negativos para a geração de emprego e de renda e para a política industrial, a nova estratégia da Petrobras no que se refere à nova política de preço também impacta negativamente para os consumidores, a despeito de toda propaganda de que iria aumentar o bem-estar para os consumidores em virtude do aumento da concorrência com a paridade do preço internacional e com as propostas de vendas de suas refinarias.

Na verdade, ao adotar essa nova política de preços, a Petrobras passou a exercer o seu poder de mercado – condição de “quase monopolista” – por meio da prática de preços monopolistas nas refinarias, buscando maximizar os lucros e os rendimentos para os seus acionistas em detrimento dos consumidores (RESENDE, 2018a).

No que tange à venda das refinarias, há poucas evidências que a política de preços da Petrobras, associada a entrada de novos agentes no mercado de refino (pela via das importações e da venda das refinarias da Petrobras), promoverá a redução dos preços dos combustíveis para os consumidores.

José Paulo Rezende, ex-Conselheiro do Cade, destacou que não ocorrerá queda de preços com a redução da concentração do refino (venda das refinarias) em virtude da maioria das refinarias da Petrobras somente serem competitivas até certo raio de distância de sua localização, pois quando maior a distância entre a refinaria e o mercado consumidor, maiores são os custos de transporte e distribuição que tornam inviável a concorrência entre refinarias distantes geograficamente (REZENDE, 2018a e 2018b).

Essa situação ocorre, como alertou Mendes *et. al.* (2018), em virtude das características históricas como foram localizadas e construídas as refinarias e suas infraestruturas logísticas. Nesse sentido, os mercados relevantes de boa parte das refinarias são regionais e podem ser considerados como um monopólio natural de fato pelo menos no médio prazo. Ou seja, a tendência é que a venda de ativos de refino da Petrobras não provocará redução dos preços nas refinarias.

É evidente que ocorreu um expressivo avanço das petroleiras estrangeiras no setor de petróleo e gás no Brasil, fruto das mudanças regulatórias e das diretrizes da Petrobras propostas pelo Governo Federal, que impactou negativamente na geração de emprego e renda e no desenvolvimento da industrial nacional de fornecedores, bem como na piora do bem-estar dos consumidores de derivados.

5. Conclusão

Em linhas gerais, pode-se afirmar que a interrupção do nacionalismo energético, após o Golpe Parlamentar de 2016, proporcionou, por um lado, a ampliação das petroleiras estrangeiras na exploração do pré-sal, o aumento dos ganhos dos acionistas e os detentores de títulos da dívida da Petrobras. Por outro lado, provocou a redução da capacidade do pré-sal em viabilizar uma estratégia de alavancagem da indústria nacional e, ainda, promoveu a elevação dos preços dos derivados para os consumidores.

Pelos elementos destacados, a ampliação das petroleiras estrangeiras na exploração do pré-sal está muito mais associada à pressão por elas exercida, desde a descoberta dessas reservas, do que fruto de medidas institucionais e setoriais voltadas ao aumento da concorrência, que supostamente provocariam um aumento do bem-estar para todos. Na verdade, essas medidas provocarão enormes ganhos para as petroleiras internacionais que irão se apropriar de relevante parte da renda petroleira. Vimos que não se fazia necessário reduzir tão fortemente o coeficiente de conteúdo local, nem dar subsídios tributários, para atrair novos operadores para investirem no pré-sal. Quem perdeu com isso foi a sociedade brasileira.

O pré-sal, que poderia ser uma benção, está se tornando uma maldição para o Brasil, em virtude da atual estratégia da Petrobras e dos segmentos governamentais responsáveis pelo setor de petróleo e gás, que estão muito mais preocupados com interesses das grandes petroleiras internacionais, com os acionistas da Petrobras e com os detentores de títulos da dívida da Petrobras do que com os interesses da população (geração de emprego e renda e redução dos preços dos derivados para os consumidores).

Referências

- ABRANCHES, S. (1979). Questão da empresa estatal: economia, política e interesse público. *Rev. Administração de Empresas*, São Paulo, v. 19, n. 4, p. 95-105, Dec.
- ALMEIDA, E. & LOSEKANN, L. & VITTO, W. & NUNES, L. & BOTELHO, F. & COSTA, F., & WAEGER, L. (2016) Custos e benefícios da atual política de conteúdo local. *Ciclo de Debates sobre Petróleo e Economia-Texto para Discussão*.
- ALMEIDA, F. (1993). Os 40 anos da Petrobras. *Revista Conjuntura Econômica*, v. 47, n. 10, p. 33-38.
- ALVEAL, C. (1994). *Os desbravadores: a Petrobrás e a construção do Brasil*. Rio de Janeiro: ANPOCS,.
- AZEVEDO, G. (2017). *A disputa Estado-Mercado no Setor Petróleo Marca a História Recente do Setor: Monopólio, FHC, Lula e Dilma*. INEEP/FUP, mimeo.
- AZEVEDO, J. & LEÃO, R & NOZAKI, W. (2019). Disputa pelos preços e pela renda petrolífera da Primeira à Segunda Grande Guerra: domínio das “Sete Irmãs” e o surgimento de novos players. *Texto de Discussão n° 11, INEEP/FUP*.
- CLÔ, A. (2000). *Oil economics and policy*. Springer Science & Business Media.
- CORDEN, W. M. and NEARY, J. P. (1982). Booming Sector and De-industrialisation in a Small Open Economy, *Economic Journal* 92 (December), 825-48.
- FIESP-FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. (2017) *Fim do conteúdo local é negativo para a indústria e a economia*. Disponível em: <https://www.fiesp.com.br/noticias/fim-do-conteudo-local-e-negativo-para-a-industria-e-a-economia-mostra-estudo-da-fiesp/>
- FURTADO, A. & FREITAS, A. (2004). Nacionalismo e aprendizagem no programa de Águas profundas da Petrobras. *Revista Brasileira de Inovação*, 3(1):55-86.

- GUIMARÃES, E. (2012). *Política de conteúdo local na cadeia de petróleo e gás: uma visão sobre a evolução do instrumento e a percepção das empresas investidoras e produtoras de bens*. Brasília: Confederação Nacional da Indústria–CNI, p. 6-61.
- HASLAM, P. & HEIDRICH, P. (2016) 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.
- IPEA. (2011). *Poder de Compra da Petrobras: Impactos Econômicos nos seus Fornecedores*. Brasília (volume 1). Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=6477.
- KUPFER, D. (2003). Política industrial. *Econômica*. v. 5, n. 2, p. 91-108.
- MACHADO, J. V. (2019). *Petróleo e Estado no Brasil nos anos 2000: uma leitura a partir do Nacionalismo dos Recursos. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP.*
- MARES, D. (2010). *Resource Nationalism and Energy Security in Latin America: Implications for Global Oil Supplies*. Disponível em: <<https://scholarship.rice.edu/handle/1911/91400>>.
- MENDES, A. (2018). et al. Mercado de refino de petróleo no Brasil. *BNDES Setorial*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 48, p. 7-44, set.
- MORAIS, J. M. (2013). *Petróleo em águas profundas: uma história tecnológica da Petrobras na exploração e produção offshore*. Brasília: Ipea/Petrobras.
- NOZAKI, W. & LEÃO, R. & PINTO, E & PEREIRA, C. (2018). Caminhos e descaminhos da gestão do pré-sal: entre a soberania e a subordinação. *Texto de Discussão n° 2*, INEEP/FUP.
- ORTIZ, J. & COSTA, A. (2007). A Petrobrás e a exploração de petróleo offshore no Brasil: um approach evolucionário. *Rev. Bras. Econ.* [online]. Vol.61, n.1, pp.95-109. ISSN 0034-7140. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-71402007000100006>.
- PEIGO, N. & RUAS, J. (2015). 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. 557-57.
- PINTO JR., H & ALMEIDA, E. & BOMTEMPO, J. & IOOTTY, M. & BICALHO, R. (2007). *Economia da energia: fundamentos econômicos, evolução histórica e organização industrial*. Elsevier: Rio de Janeiro.
- PINTO, E & DWECK, E. (2019). Redução dos investimentos da Petrobras: um balanço das perdas. In: LEÃO, R & NOZAKI, W. *Geopolítica, estratégia e petróleo: transformações internacionais e nacionais*. Rio de Janeiro: INEEP/FLACSO.
- PINTO, E. (2018). Pré-sal: realidade, desafios e apropriação estrangeira. *Jornal dos Economistas*, nº 351, novembro.
- REIS, J. A. (2020). nova abertura do setor petróleo brasileiro: uma leitura geopolítica. *Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Rio de Janeiro/RJ*.
- RESENDE, J. (2020). *Ainda sobre os monopólios da Petrobras*. Jota. De acordo com o site <https://www.jota.info/tributos-eempresas/regulacao/ainda-sobre-os-monopolios-da-petrobras-07082018>, acessado em 10/01/2020a.

- RESENDE, J. (2020). *Petrobras, um monopólio desregulado*. Jota. De acordo com o site <https://www.jota.info/tributos-e-empresas/regulacao/petrobras-um-monopolio-desregulado-24052018>, acessado em 10/01/2020b.
- ROCHA, F. (2015). *Recursos naturales como alternativa para la innovación tecnológica: petróleo y gas en Brasil*. Santiago, Chile: CIEPLAN (Estudios de la CIEPLAN).
- RUAS, J. (2012). *Dinâmica de concorrência na indústria parapetrolífera offshore: evolução mundial do setor de equipamentos subsea e o caso brasileiro*. 311 p. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP. Disponível em: <<http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/285923>>.
- SACHS, J. & WARNER, A. (1995) Natural Resource Abundance and Economic Growth. *Cambridge: NBER (Working Paper)*, n. 5.398).
- SAUER, L. & RODRIGUES, L. (2016). Pré-sal e Petrobras além dos discursos e mitos: disputas, riscos e desafios. *Estud. av. [online]*. vol.30, n.88, pp.185-229. ISSN 0103-4014. <http://dx.doi.org/10.1590/s0103-40142016.30880014>
- SCHUTTE, G. Petrobras em Marcha Forçada. (2016). Núcleo de Estudos Estratégicos sobre Democracia, Desenvolvimento e Sustentabilidade- UFABC. *Texto para Discussão, volume 94, UFABC*.
- SUAREZ, L. (2012). *Renda petrolífera: geração e apropriação nos modelos de organização da indústria brasileira*. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.
- TORRES FILHO, E. (2004 [2007]). O Papel do Petróleo na Geopolítica Americana. In: FIORI, J. (org.). *O Poder Americano*. 3 ed. Petrópolis, RJ: Vozes.
- VAUGHAN, A. (2017). UK trade minister lobbied Brazil on behalf of oil giants. *The Guardian*, 19 de novembro de 2017. Disponível em: <https://www.theguardian.com/environment/2017/nov/19/uk-trade-minister-lobbied-brazil-on-behalf-of-oil-giants>
- YERGIN, D. (2014). *A busca: Energia, segurança e a reconstrução do mundo moderno*. Rio de Janeiro: Intrínseca.
- YERGIN, D. (1992). *O petróleo: uma história de ganância, dinheiro e poder*. São Paulo: Scritta, p. 397-612.