

da criação do conselho nacional do petróleo à política de conteúdo local: a trajetória histórica das políticas para a indústria do petróleo e gás natural no Brasil*

from the creation of the national petroleum council to the local content politics: the historical path of the policies for the oil and gas industry in Brazil

Ricardo José dos Santos**

Instituto de Economia, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, Minas Gerais, Brasil

Ana Paula Macedo de Avellar***

Instituto de Economia, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, Minas Gerais, Brasil

RESUMO

Em razão do seu caráter estratégico para a economia e para a política, a Indústria Global de Petróleo e Gás Natural (IP&G) tornou-se protagonista de inúmeras intervenções estatais no Brasil. As políticas de apoio ao desenvolvimento da IP&G ocorreram ao longo do período de monopólio estatal e após 1997, com a abertura do setor à participação da iniciativa privada nacional e estrangeira. Para isso, adota-se a hipótese de que o crescimento e o desenvolvimento dessa indústria no Brasil estão fortemente ancorados na presença ativa do Estado. Desse modo, a proposta metodológica do trabalho baseia-se no mapeamento das políticas e ações para o desenvolvimento da cadeia produtiva do petróleo e gás, entre a década de 1930 e início dos anos 2000.

Palavras-chave: Indústria brasileira do petróleo e gás natural. Políticas públicas. Monopólio estatal do petróleo. Petrobras. Estrutura de regulatório.

ABSTRACT

Because of its strategic importance to the economy and politics, the Oil and Gas Industry (O&G Industry), it became protagonist an intense involvement of the Brazilian state. Policies supporting the development of the O&G Industry happened throughout the state monopoly period, and also after 1997 with the opening the sector to the participation of domestic and foreign private companies. For this, is adopted the hypothesis that the growth and development of this industry in Brazil are strongly interconnected in the active presence of the State. This way, the proposed methodology of work is based on the survey of policies and actions for the development of the oil and gas production chain, between the 1930s and early 2000s.

Keywords: Oil and natural gas Brazilian industry. Public policies. State monopoly of oil. Petrobras. Regulation framework.

* Os autores agradecem ao apoio do CNPq, da FAPEMIG e da CAPES.

Submetido: 10 de setembro de 2015; aceito: 14 de dezembro de 2015.

** Bolsista de pós-doutorado no Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia. *E-mail:* ricardosantos@ie.ufu.br

*** Professora adjunta no Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia. *E-mail:* anaavellar@ie.ufu.br

Introdução

A atividade petrolífera no Brasil não é recente, os primeiros passos datam do século XIX, quando em 1897 foram realizadas perfurações exploratórias em Bofete (SP), local em que foi encontrada uma pequena jazida da qual foram extraídos dois barris de petróleo.

No entanto, é somente a partir de 1938, com a instituição do Conselho Nacional do Petróleo (CNP), que se iniciam os avanços mais significativos em exploração e produção (E&P), com a perfuração, em 1941, do primeiro campo comercial em Candeias, na Bahia.

Com o intuito de sedimentar as atividades de E&P no país, o Estado brasileiro assumiu o papel de protagonista do desenvolvimento dessa indústria. Assim, a criação da Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), em 1953, representa o início da fase mais emblemática da indústria de petróleo e gás natural (IP&G) no Brasil. O desenvolvimento do monopólio estatal, além de ampliar significativamente os investimentos no setor, marcou o início da construção de uma cadeia local de fornecimento de bens e serviços para essa indústria.

O desenvolvimento dessa cadeia teve como resultado uma série de desdobramentos em atividades produtivas que fazem da IP&G no país um setor altamente diversificado, intensivo em capital, com a presença de empresas nacionais de todos os portes e dos maiores *players* do mercado mundial.

Nesse sentido, acredita-se que a compreensão da relevância da IP&G no contexto nacional passa pela sistematização das políticas direcionadas ao fomento dessa indústria ao longo da história. Assim, este trabalho tem como objetivo reconstruir a trajetória das políticas públicas e das instituições voltadas ao desenvolvimento da IP&G no Brasil para o período que vai da criação do Conselho Nacional do Petróleo (CNP) até o início dos anos 2000, com a adoção da Política de Conteúdo Local.

A hipótese adotada é de que a participação do Estado na conformação e consolidação da IP&G no Brasil foi fundamental para o desenvolvimento dessa indústria no país.

Para isso, a proposta metodológica do trabalho baseia-se no mapeamento das ações e políticas que impulsionaram a estruturação do monopólio estatal do petróleo e o desenvolvimento da cadeia produtiva dessa indústria. A apresentação da trajetória histórica das instituições

ligadas à IP&G no Brasil se justifica a partir das referências norteadoras deste trabalho. Desse modo, Testa (1986), Marques (2003) e Chang (2011) advogam que o estudo das instituições é fundamental para o entendimento da dimensão e dos objetivos das políticas adotadas.

O artigo encontra-se organizado em três seções, além desta introdução e uma seção destinada às conclusões. Na primeira seção, apresenta-se a “pré-história” da atividade petrolífera no Brasil, mais especificamente, são tratados os anos que antecedem a criação da Petrobras.

Na seção seguinte, identificam-se as políticas que foram capazes de construir e desenvolver a indústria brasileira de petróleo a partir do monopólio estatal. Nesse sentido, faz-se a uma organização dos eventos ocorridos entre a década de 1950 e o início dos anos 1990. Esse período é identificado pelo caráter estratégico imputado pelo governo brasileiro à indústria em questão e pelas alterações no marco regulatório do monopólio estatal.

Por fim, a terceira seção trata da etapa de encerramento do monopólio estatal do petróleo no Brasil. Portanto, apresentam-se os argumentos acerca da interpretação do novo modelo, bem como as consequências da mudança no marco regulatório para a Petrobras e sua rede de fornecedores, sobretudo, culminando com a instituição das diretrizes da Política de Conteúdo Local.

1. Antecedentes do desenvolvimento da indústria de petróleo e gás natural no Brasil

Entre o pós-Segunda Guerra e os anos 1970, um conjunto de países capitalistas ocidentais passou por um período de crescimento econômico caracterizado pela modernização das estruturas sociais, busca, mesmo que em diferentes graus, do Estado de Bem-Estar e equidade econômica em escala nacional. Desse modo, as políticas públicas ganharam força como instrumento de compensação dos ciclos econômicos recessivos e ferramenta de redução das desigualdades. Assim, as atividades de planejamento, tipicamente características das economias planificadas, foram apropriadas como instrumento de política econômica das sociedades capitalistas.

Para Piquet (2007), uma forma específica dessa estratégia de atuação dos Estados nacionais foi a implantação de grandes unidades produtivas

em seus territórios, visando ao desenvolvimento de atividades básicas, como a produção de aço, cobre e alumínio; a extração e exploração de minerais, como petróleo e minério de ferro; a construção de barragens para a geração de hidroeletricidade de usinas geotérmicas e nucleares.

No Brasil, o Estado assumiu papel fundamental no desenvolvimento industrial como elemento de centralização financeira, coordenador dos grandes blocos de investimento, construtor de infraestrutura e produtor de matérias-primas e insumos básicos. Portanto, conforme Serra (1982), o Estado brasileiro fez-se indutor da atividade produtiva e criou as condições para um processo de industrialização mais avançada.

Ao tratar mais especificamente das ações de desenvolvimento da IP&G, Pires (2000) chama a atenção para dois eventos no contexto internacional que tiveram influência nas diretrizes da política brasileira para essa indústria. Em primeiro lugar, a consolidação do petróleo como elemento estratégico em virtude das políticas de orientação militar adotadas pelos países europeus nos anos que antecederam à Segunda Guerra Mundial. Em segundo lugar, o ressurgimento na América Latina de governos nacionalistas que tiveram impacto decisivo nos regimes de E&P de petróleo e gás natural (P&G), com destaque para México, Venezuela e Brasil.

Segundo Campos (2007) e Lima (2008), no México, desde 1917 o governo restabeleceu a propriedade do Estado sobre os recursos encontrados no subsolo. Duas décadas mais tarde, em 1938, os interesses nacionalistas foram consolidados com a expropriação dos campos de petróleo situados no território mexicano e a criação da estatal Petróleos Mexicanos (Pemex), que assumiu o controle das atividades petrolíferas naquele país.

Com relação à Venezuela, conforme Tolmasquim e Pinto Júnior (2011), a renegociação da partição dos lucros com as *oil companies* (OCs) permitiu que, a partir de 1948, o Estado se apropriasse de 50% dos lucros líquidos do setor, referentes à soma dos *royalties* e do imposto de renda pago pelas operadoras. Nesse caso, a negociação das novas bases de partição dos lucros teve como referência a Lei do Petróleo de 1943.

No caso brasileiro, a fase nacionalista foi preponderante na criação do CNP e da Petrobras, ambos sob a gestão de Getúlio Vargas. Antes disso, outro elemento fundamental para a construção das bases de desenvolvimento da IP&G no país está no texto da Constituição de 1937:

A Constituição de 1937, em seu artigo 143, dispôs que as minas e demais riquezas do subsolo constituem propriedade distinta da propriedade do solo para o efeito de exploração ou aproveitamento industrial. O aproveitamento industrial das minas ou jazidas minerais, ainda que de propriedade privada, dependia de autorização federal. (Pires, 2000, p. 47)

O tratamento dado à exploração do subsolo pela Constituição de 1937 sinalizava a importância assumida pelo governo Vargas em relação à IP&G e o papel dessa indústria no desenvolvimento do país.

Em virtude da relevância estratégica com o qual Vargas tratava o petróleo, o Exército foi designado para comandar as ações propostas para essa indústria. Segundo Victor (1993), com base nas proposições dos militares para condução das políticas para o setor, formou-se o embrião do CNP, órgão que seria responsável pela regulamentação da IP&G no Brasil.

O CNP foi instituído pelo Decreto-Lei n. 395, de 29 de abril de 1938. O conselho que inicialmente se via subordinado diretamente à Presidência da República, mais tarde foi incorporado ao Ministério de Minas e Energia, responsável pelo controle da política nacional do petróleo e derivados.

Pires (2000) entende que a criação do CNP foi a primeira iniciativa objetiva do Estado para regular a IP&G no Brasil como um núcleo independente de outras atividades minerais.

Complementar à criação do CNP, o governo Vargas baixou, em 7 de maio de 1941, o Decreto-Lei n. 3.236, que ficou conhecido como Código do Petróleo. O novo decreto disciplinava o regime legal das jazidas e instituiu o domínio imprescritível da União sobre as jazidas encontradas no território brasileiro. Assim, para Victor (1993), o código fortaleceu a posição do CNP e, por consequência, o papel do Estado no tocante à atividade petrolífera.

No entanto, para Pires (2000), a participação do Estado no desenvolvimento da IP&G é um dos temas de maior controvérsia da história brasileira. Entre a criação do CNP e a constituição da Petrobras, houve esforços com o intuito de abrir o setor para investimentos estrangeiros, com o objetivo de dinamizar a indústria nacional do petróleo.

O chamado Estatuto do Petróleo foi a tentativa mais estruturada de internacionalizar a atividade petrolífera nacional com os argumentos de que

a carência de capital e de tecnologia limitava o desenvolvimento da atividade no país. Contudo, as ideias defendidas pelo Estatuto do Petróleo sofreram forte resistência de alguns setores da sociedade brasileira que encabeçaram a campanha “O petróleo é nosso”.

Assim, em 1948, o então presidente Eurico Gaspar Dutra reafirmou a importância da participação do Estado no setor petrolífero, ao enviar ao Congresso a proposta do Plano SALTE, que tinha como objetivo organizar os investimentos em diversos setores da economia, inclusive no segmento de petróleo e gás natural.

Portanto, a Constituição de 1937, a criação do CNP e as diretrizes do Plano SALTE criavam as bases para o passo mais importante na construção da IP&G no Brasil: a instituição do monopólio estatal a partir da criação da Petrobras.

2. O Estado e as políticas públicas de estruturação da indústria brasileira do petróleo e gás natural

2.1 Nasce a indústria do petróleo e gás no Brasil

Conforme Pinto Júnior et al. (2007), o aprendizado sobre a importância da intervenção institucional na organização e no controle da IP&G fez com que, ao longo da segunda metade do século XX, os países produtores passassem a incorporar em suas agendas políticas o debate sobre o desenvolvimento dessa indústria. Entre as inovações institucionais surgidas, os autores registram

- 1) as participações acionárias diretas de governos;
- 2) a criação de empresas estatais;
- 3) a regulação da indústria;
- 4) as novas condições contratuais reivindicadas por países produtores na outorga das concessões.

O moderno sistema estatal do século XX considerou o setor energético atividade central no cenário do desenvolvimento industrial em função de sua importância para o alcance a prosperidade econômica, a saúde do balanço de pagamentos e a distribuição da riqueza e bem-estar no interior das nações e entre as nações. Era consenso que a iniciativa privada estrita não detinha

as condições objetivas de enfrentar estes objetivos, comprometendo as externalidades positivas derivadas da atividade energética. (Pinto Júnior et al., 2007, p. 75)

Nesse contexto, com o retorno de Vargas ao poder em 1951, o Estado voltou a ter a função de impulsionar o desenvolvimento nacional e a IP&G era parte dessa estratégia. Assim, no mesmo ano, Vargas enviou ao Congresso o projeto de lei que visava a criação de uma empresa de petróleo sob o controle estatal. Após 22 meses de discussões nas 2 casas do Legislativo, em 3 de outubro de 1953, o presidente sancionou a Lei n. 2.004, de 1953, que criou a Petrobras, para exercer o monopólio estatal do petróleo e dos gases raros.

Além de criar a Petrobras, a referida lei apresentou as diretrizes do monopólio da União sobre as atividades vinculadas à indústria do petróleo:

Dentre as atividades formadoras do monopólio, estava a de pesquisa, lavra, refino e transporte marítimo de petróleo, seus derivados e gases raros. A Lei n° 2.004/53 determinou que o monopólio estatal seria exercido pelo CNP e pela Petróleo Brasileiro S.A. (art. 2º, I e II). Ao CNP, caberia a orientação e a fiscalização das atividades decorrentes do monopólio. A Petróleo Brasileiro S.A. e suas subsidiárias seriam os órgãos executores do monopólio da União. (Pires, 2000, p. 71)

Ao iniciar suas atividades em meados dos anos 1950, a Petrobras dependia, quase que exclusivamente, da importação de materiais, equipamentos, serviços e recursos humanos especializados. Com o objetivo de diminuir tal dependência externa – fator crítico para uma empresa estatal-monopolista em um setor estratégico –, a empresa passou a desenvolver um plano de “nacionalização” tanto do seu corpo técnico, como da cadeia de fornecedores de bens e serviços.

Conforme Rappel (2003), ao mesmo tempo em que a Petrobras enviava parte do seu pessoal para centros acadêmicos fora do país, estabelecia um programa de formação, capacitação e treinamento de recursos humanos no Brasil, em parceria com universidades, escolas técnicas e SENAI. A meta da estatal era compor, progressivamente, seus quadros técnicos de nível superior e médio com mão de obra brasileira.

Além disso, a estatal, por meio de parcerias com empresas nacionais e internacionais de diversos segmentos, criou programas para o desen-

volvimento de um parque industrial local que responderia pelo seu suprimento de materiais e equipamentos, além de serviços especializados, tais como projeto e engenharia, construção e montagem.

Corroborando a essa lógica, o Plano de Metas do governo Kubitschek (1956-1960) intensificou os investimentos na indústria petrolífera, com o objetivo de aumentar a produção – de 6.800 barris/dia para 100 mil barris/dia – e a capacidade de refino – de 130 mil barris/dia para 330 mil barris/dia. Nesse contexto, segundo Pires (2000), a indústria petrolífera brasileira foi estruturada como um projeto de desenvolvimento industrial que tinha como elemento central políticas setoriais de substituição de importações, estratégia de enfrentamento ao processo de industrialização tardia.

No mesmo período, nasce a Organização dos Países Produtores de Petróleo (OPEP) em 14 de setembro de 1960. Tendo, como membros fundadores, Arábia Saudita, Iraque, Irã, Kuwait e Venezuela, a criação da organização foi o marco de mudança na relação entre os países produtores e as OCs.

Bret-Rouzaut e Favennec (2011) entendem que o estopim para a criação da organização foi a adoção no final dos anos 1950, por parte das OCs, de uma política de redução de preços de referência pagos aos principais países produtores. Essa decisão unilateral acelerou a já desgastada relação, levando a disputa de interesses em torno do petróleo a um novo patamar.

A partir criação da OPEP, deram-se processos recorrentes de renegociação de contratos de concessão, mudanças nas legislações e processos de nacionalização das jazidas. Conforme Campos (2007) e Lima (2008), tais alterações provocaram uma considerável mudança na correlação de forças entre as OCs e as representações políticas dos Estados nacionais. Sendo assim, a energia, nesse caso, o petróleo, tornou-se um objetivo prioritário dos governos na formulação de políticas públicas.

No Brasil, a ascensão dos militares ao poder, alcançada com o golpe de 1964, elevou o setor de petróleo ao mais alto nível estratégico, fazendo do monopólio sobre a pesquisa e a lavra uma norma constitucional na Carta de 1967.

Segundo Pinto Júnior et al. (2007), já no início da década de 1970, a Petrobras superava as expectativas das políticas preconizadas pelos militares para o setor, sendo responsável pelo contínuo abastecimento de derivados para o acelerado crescimento da economia brasileira no período.

Assim, para Rappel (2003), esse momento histórico marca a consolidação da primeira cadeia local de fornecedores de bens e serviços, incluindo fabricantes de materiais e equipamentos, companhias de construção civil e montagem industrial, estaleiros, firmas de projetos e engenharia, empresas de suporte logístico e de infraestrutura, especializados para atender demandas específicas da indústria de petróleo.

Pinto Júnior et al. (2007) entendem que nessa trajetória foi decisiva a conjugação de dois fatores. Em primeiro lugar, o progressivo aprendizado do comportamento empresarial, orientado a realizar alianças cooperativas, teria conduzido a Petrobras explorar estratégias de crescimento flexíveis e diversificadas. O segundo, residia na congruência entre os objetivos da estatal e as metas macroeconômicas e políticos dos sucessivos governos, em especial dos militares.

Para os autores, esse fator é relevante, pois as estratégias oligopolistas de competição ou de cooperação, viáveis para os agentes estatais, requerem tanto a definição de diretrizes macroeconômicas de longo prazo, quanto o apoio institucional.

2.2 Os choques do petróleo e as políticas de enfrentamento da crise

Conforme Campos (2007), no ano 1971, as grandes empresas internacionais do setor de petróleo, à época chamadas de “sete irmãs” – Exxon, Royal Dutch Shell, British Petroleum (BP), Texaco, Chevron, Mobil Oil e GulfOil –, reuniram-se com o objetivo de discutir as propostas dos membros da OPEP, no que diz respeito aos preços e à distribuição dos lucros da produção. Os resultados das negociações foram firmados em dois acordos: Teerã e Trípoli.

Segundo Pires (2000), os países da OPEP conseguiram aumentar em 20% o preço do petróleo extraído no Oriente Médio e elevar a tributação sobre os resultados da produção. Com isso, a organização se consolidou como instituição representativa.

Como consequência do ganho de poder de mercado da OPEP, o aumento dos preços do barril do petróleo passou a ser uma tendência irreversível, atingindo seu ápice em 1973, com a Guerra do Yom Kippur entre Israel e Egito. Os países árabes ameaçaram as nações que apoiassem Israel com uma redução mensal de 5% nas exportações. Este foi um dos

primeiros casos concretos de uso do petróleo como arma política, com ameaças críveis e risco de corte no abastecimento. Os preços do barril avançaram de US\$ 2 para US\$ 11 em menos de 12 meses.

Pires (2000) entende que a Crise de 1973 (ou Primeiro Choque do Petróleo), decorreu da conjunção dos seguintes fatores:

- 1) incertezas na política do Oriente Médio;
- 2) escassez de novas fontes de energia;
- 3) crescimento da demanda mundial, principalmente por parte dos países industrializados.

Dessa maneira, estavam dadas as condições para o embate entre países produtores e OCs. Possuidores das maiores reservas provadas de petróleo do mundo, os membros da OPEP ganhavam força na disputa com as grandes empresas petrolíferas que tinham pouco poder de manobra em virtude da demanda crescente dos derivados do óleo cru.

Conforme Barreto (2001), no Brasil o governo reagiu à crise que se aproximava com criação da Braspetro. O objetivo era dar início a trabalhos de pesquisa, refino, exploração, transporte e comercialização de petróleo no exterior. A nova empresa estava inserida na estratégia de busca por petróleo em outros países, paralelamente à investigação de novas jazidas em território nacional.

Naquele momento, o país atravessava o período do chamado Milagre Econômico, com um avanço do PIB de 13,97% em 1973. Como resultado disso, observou-se o esforço contínuo à transferência, à absorção, à adaptação e ao desenvolvimento de tecnologias de processo e de produto, por meio do Centro de Pesquisas e Desenvolvimento (CENPES) da Petrobras, e em cooperação com instituições de ensino e empresas do setor.

Segundo Rappel (2003), é nesse contexto que a Petrobras cria forte competência em pesquisa aplicada e em engenharia básica, passando a gerar inovações em várias áreas, tanto no *downstream* como no *upstream*, e a desenvolver seus próprios projetos conceituais de sistemas de produção *offshore*.

A partir desse cenário, para Suzigan (1996), o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), de meados da década de 1970, foi uma resposta aos gargalos identificados ao fim do período do ciclo de crescimento iniciado em 1967, e paralelamente trazia direcionamentos que auxiliavam a estancar os impactos do Primeiro Choque do Petróleo.

Uma das diretrizes propostas pelo II PND baseava-se na redução da dependência do petróleo importado dos países membros da OPEP por meio do investimento em pesquisa, exploração, prospecção e refino de petróleo em território nacional. O plano foi exitoso, uma vez que, pela primeira vez na história, o Brasil conseguiu dominar todo o ciclo produtivo.

Desse modo, segundo Rappel (2003, 2007), diferentemente dos primeiros projetos de investimento da Petrobras nos anos 1950, quando o índice de compras locais era de apenas 10%, a partir da segunda metade dos anos 1960 os principais projetos do complexo petroquímico implantados no Brasil foram desenvolvidos com base em materiais, equipamentos e serviços técnicos fornecidos localmente e com altos índices de nacionalização.

Com o objetivo de acelerar o ritmo da indústria nacional do setor, o presidente general Ernesto Geisel, em outubro de 1975, autorizou a Petrobras a celebrar contratos de risco com outras OCs.

Os acordos conferiam aos contratantes a responsabilidade pelos investimentos necessários à exploração do campo e os riscos do empreendimento, na hipótese de não haver petróleo na área delimitada pelo contrato. Em contrapartida, eles recebiam remuneração em dinheiro, proporcional à produção trimestral dos campos por eles descobertos e desenvolvidos. Já à Petrobras cabia a propriedade das reservas encontradas, o controle e a supervisão dos serviços prestados durante as fases de exploração e desenvolvimento, além do exercício com exclusividade de todas as etapas da produção.

Para o governo, os contratos de risco não violavam o monopólio estatal da Petrobras, previsto na Lei n. 2.004, de 1953. Ao contrário, os militares enxergavam esse tipo de acordo como mais vantajoso ao país, quando comparado a contratos de concessão. O Poder Executivo justificou a flexibilização na IP&G em razão do impacto dos aumentos do preço do barril sobre os resultados do balanço de pagamentos.

Conforme Victor (1993), com os novos contratos Geisel esperava aumentar a produção nacional, reduzindo a dependência e, por consequência, as importações cujos preços haviam disparado. Desse modo, ao longo dos anos 1970, a Petrobras estabeleceu cerca de 240 contratos de risco com mais de 30 empresas estrangeiras, dentre elas as *majors*: BP (bacia de Santos), Shell (foz do rio Amazonas e bacia de Santos), Elf e Agip (foz do rio Amazonas) e Esso (bacia de Santos).

Três anos após o choque, os efeitos mais graves haviam sido mitigados. O consumo de petróleo voltou a crescer a partir de 1976, evidenciado uma acomodação da demanda ao novo patamar de preços. No entanto, a dimensão geopolítica mais uma vez passava a ser priorizada em virtude das tensões e, posteriormente, do conflito armado entre Irã e Iraque, dois dos membros fundadores da OPEP.

Pinto Júnior et al. (2007) destaca que essa nova crise política gerou greves e revoltas, afetando a produção de petróleo do Irã, que, em junho de 1978, era de 5,6 milhões de barris/dia e passou para 800 mil barris/dia em novembro do mesmo ano. O resultado foi um forte impacto sobre os preços, caracterizando o Segundo Choque Petróleo. Em 1980 o barril de petróleo já havia ultrapassado o patamar dos US\$ 30.

Os impactos do Segundo Choque, associados a uma conjuntura interna complexa, ao final da década de 1970 e início de 1980, provocaram uma grande oscilação no mercado de produtos e serviços da cadeia da IP&G no Brasil. Além disso, a descoberta dos campos *offshore* em águas profundas estabelecia a necessidade do desenvolvimento de novas tecnologias de E&P, como plataformas e equipamentos especiais projetados e fabricados no mercado internacional.

Contudo, situação inversa verificou-se em meados da mesma década, quando o índice de compras locais superou o patamar de 90%, em função da crise de escassez nacional de divisas que exigia a substituição de importações.

Em 1980 ocorreu uma redução marcante dos índices de aquisição de compras locais para abaixo dos 50%. No entanto, o mercado interno reagiu e o parque nacional rapidamente se capacitou, mediante a atração de várias empresas estrangeiras fornecedoras para constituírem parcerias com empresas brasileiras ou estabelecerem filiais no Brasil e, em pouco tempo, o índice retornou para o nível dos 80% [...] A seu favor, a Petrobras passou a ter a garantia de amplo suprimento local dos principais bens e serviços que utiliza, reduzindo consideravelmente a sua dependência externa e, assim, minimizando a vulnerabilidade decorrente do risco de eventuais falhas, ou mesmo colapsos, no fornecimento de insumos estratégicos importados, como materiais, peças, componentes e serviços técnicos, em um setor tão proeminente em termos econômicos quanto sujeito a instabilidades no cenário político internacional. (Rappel, 2003, p. 97)

Após as duas crises do setor, a década de 1980 apresentou uma forte reação dos países importadores às políticas adotadas pela OPEP. Uma das principais diretrizes articuladas nesse contexto estava vinculada à busca por fontes de energia que pudessem ser uma opção alternativa ao petróleo.

Outro fator marcante na década foram os processos de privatização das companhias estatais de P&G na Inglaterra (BP e Britoil), ao longo do “período Thatcher”. Em verdade, a venda dos ativos da BP iniciou-se em 1977, ainda no “governo trabalhista”. Naquele ano, segundo Gennari (2007), foram disponibilizadas 17,2% de ações da empresa, a primeira de uma série de ofertas públicas que iria terminar em 1995 com a completa privatização.

Para Almeida (1989), um dos motivos para a desestatização da BP passava pelo elevado grau de autonomia administrativa e poder de decisão alcançado pela empresa ao longo das décadas de atuação na IP&G. Nesse sentido, a BP fugia da classificação rigorosa de empresa pertencente ao setor público “nacionalizado”, o que em última instância justificou o processo de início da venda de seus ativos ainda no período “pré-Thatcher”. Além disso, mais tarde

el sector petrolero se enfrentó al reto de adaptarse al aumento de precios del crudo y a su volatilidad. Este aumento obligaba a las empresas a buscar un equilibrio entre sus actividades de exploración y producción y de refino para alcanzar una cobertura natural de las variaciones de precios del crudo. Por otro lado, la política de liberalización de precios y mercados, aplicada por la Unión Europea, abarcó asimismo al sector del petróleo. Paralelamente, la liberalización de mercados impulsaba, a su vez, la privatización de las empresas públicas. (Badía, 2008, p. 233)

Em um ambiente de mercado dinâmico, instável e marcado por alterações de ordem política e institucional, não tardou que outras estatais como Repsol (Espanha) e Total (França) também tivessem seus ativos transferidos ao setor privado entre o final dos anos 1980 e o início da década seguinte.

Assim, os processos de privatização bem-sucedidos ocorridos na Europa naquele período foram preponderantes para as mudanças ocorridas nos países latino-americanos, sobretudo, a partir dos anos 1990.

3. O fim do monopólio estatal do petróleo

No final da década de 1980, em uma tendência contrária à lógica neoliberal crescente, a Constituição de 1988 incorporou ao monopólio da União a pesquisa e a lavra de gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, questão já regulamentada pela Lei n. 2.004, de 1953. Além disso, a nova Constituição garantiu aos estados da Federação o monopólio da exploração dos serviços locais de gás canalizado. Também estava amparada na Constituição a importação e a exportação dos produtos e dos derivados básicos resultantes das atividades de refino, pesquisa e lavra de petróleo e gás natural. Por fim, foram elevados à condição de monopólio constitucional as atividades de transporte marítimo de petróleo bruto de origem nacional e seus derivados básicos, além do transporte, por meio de dutos, de petróleo bruto, derivados e gás de qualquer origem.

A Constituição de 1988 proibiu os contratos de risco e reafirmou a importância do monopólio estatal em um setor considerado estratégico para o desenvolvimento do país. Em linhas gerais, todas as garantias do controle estatal estabelecidas pela Lei n. 2.004, de 1953, e pela Constituição de 1967 foram mantidas. No entanto, a mudança estava cada vez mais próxima e, na década seguinte, o monopólio estatal do petróleo no Brasil chegaria ao fim.

Desse modo, nos anos 1990, a trajetória da IP&G foi caracterizada por alterações no marco regulatório para responder às novas demandas internas e externas e, sobretudo, para atender as pressões da indústria por uma atividade aberta à participação de agentes privados.

Nesse contexto, o discurso neoliberal não tardou a chegar ao Congresso, e ficavam cada vez mais comuns argumentos em defesa de um programa de desestatização mais robusto que envolveria a Petrobras. Essa tendência ganhou força com a Revisão Constitucional de 1993-1994, em que os representantes da corrente pró-mercado buscaram, sem sucesso, a quebra do monopólio com a privatização. No entanto, com a eleição de Fernando Henrique Cardoso em seguida, a lógica da abertura da IP&G voltaria a ganhar força.

Naquele momento, as empresas estatais eram tratadas por governo, mídia e parte da academia como um empecilho à modernização do Estado. A opinião pública, alheia ao debate ideológico em um contexto de baixa inflação, estava pouco mobilizada para discutir os impactos de uma possível quebra do monopólio da estatal de petróleo.

Assim, em 9 de novembro de 1995, foi publicada a Emenda Constitucional n. 9/95, que trazia em seu conteúdo o fim do monopólio da Petrobras. Mesmo que a privatização não estivesse sendo tratada, ficava clara a posição do governo de reduzir a força da estatal e, por conseguinte, sua importância relativa na indústria.

3.1 Regulação da IP&G pós-Lei n. 9.478, de 1997

O processo de aprovação da Emenda Constitucional n. 9/95 teve início com a proposta de alteração do artigo 177 da Constituição Federal. Anexa ao texto da proposta de emenda, o Poder Executivo encaminhou ao Congresso a Exposição de Motivos n. 39, em que justificava a necessidade de flexibilização das atividades relacionadas à indústria do petróleo.

Após passar pela Comissão de Constituição e Justiça e Comissão de Redação, a proposta foi levada à Comissão Especial do Congresso, em que foi submetida à nova redação antes de ser aprovada. Campos (2007) aponta que, dentre as alterações à proposta original, destacam-se aquelas relativas à

- 1) possibilidade de que a abertura das atividades de petróleo fosse estendida a empresas estatais e não apenas às privadas;
- 2) definição por lei federal da estrutura do novo órgão regulador do monopólio do petróleo;
- 3) necessidade de que a emenda fosse regulada por lei federal, vedada a edição de medida provisória para tal finalidade.

Assim, em junho de 1996, chega ao Congresso Nacional o projeto de lei encaminhado pela Presidência da República, com a proposta da nova legislação relativa ao monopólio do petróleo. O projeto previa a criação da Agência Nacional do Petróleo (ANP), que seria responsável pela gestão do monopólio do petróleo, e do Conselho Nacional de Política do Petróleo (CNPP), substituído na redação final pelo Conselho Nacional de Política Energética (CNPE).

A implantação da ANP pelo Decreto n. 2.455, de 14 de janeiro de 1998, trazia um novo modelo de intervenção estatal, baseado em dois princípios:

- 1) aumento na produção de petróleo e gás natural;
- 2) inserção de capitais privados no setor, com o consequente desenvolvimento de uma indústria mais moderna e competitiva.

Assim, após mais de 40 anos de controle estatal do petróleo, o Congresso Nacional chancelou a retirada do monopólio da Constituição. A Lei n. 9.478, de 1997, criou novas bases e diretrizes de organização econômica dos envolvidos na atividade petrolífera.

Como pode ser observado no Quadro 1, a nova legislação, ancorada nas reformas liberalizantes adotadas no período, trouxe à cadeia do petróleo uma nova realidade. Para Zylbersztajn e Agel (2013), adeptos da vertente neoliberal, a flexibilização do monopólio se mostrava fundamental, uma vez que a capacidade econômica da empresa estatal não era capaz de promover a autossuficiência na produção do petróleo. Portanto, limitando o crescimento do setor, bem como o aumento da competitividade da IP&G nacional.

Quadro 1 – Objetivos da abertura de mercado da IP&G	
CRESCIMENTO DO SETOR	GARANTIA DO FORNECIMENTO DE PETRÓLEO
	Maior utilização de gás natural como fonte energética na indústria
	Compartilhamento do risco exploratório, atraindo investimentos privados
AUMENTO DA COMPETITIVIDADE	Incentivo à competição de mercado
	Desenvolvimento e capacitação do mercado de trabalho
	Transferência de tecnologias e melhores práticas

Fonte: Booz & Company (2010).

Para buscar responder a essas demandas, a nova estrutura institucional deu origem a dois regimes distintos, para que o exercício dessas atividades fosse atribuído aos interessados: Regime de Partilha de Produção e Regime de Concessão.

O Regime de Partilha de Produção no Brasil ficou associado a atividades de menor risco e custo de investimento, dado que nesse regime tais custos são assumidos pela empresa contratada e não pela concessionária. No entanto, também são atividades menos nobres na cadeia produtiva, como transporte, refino, importação e exportação de petróleo.

Atividades e segmentos principais como a E&P deveriam passar por processo licitatório e estariam no Regime de Concessão, que em tese apresentaria menor intervenção estatal.

O modelo de concessão adotado pela ANP para execução das atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural mostrou possuir os elementos essenciais para garantir a atratividade para o setor em níveis nacional e internacional, tanto com relação à presença de grandes empresas produtoras de petróleo como quanto ao surgimento de novos operadores que se destacaram na participação das licitações realizadas pela ANP. (Zylbersztajn; Agel, 2013, p. 78)

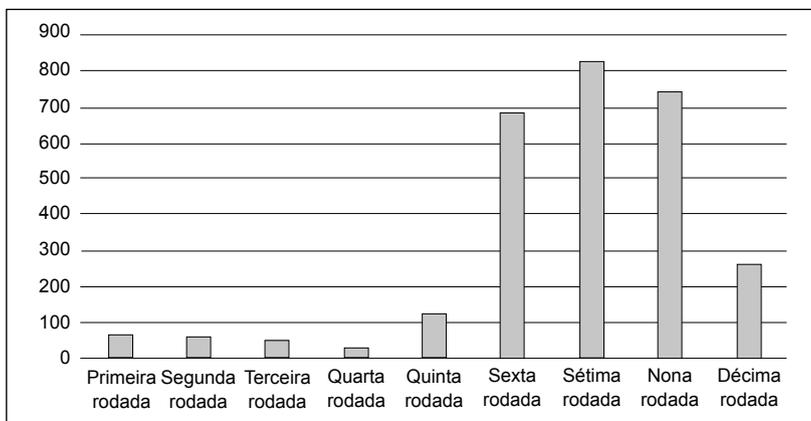
A partir de 1998, seguindo as determinações da Lei n. 9.478, de 1997, tornou-se obrigatória a assinatura de contratos de concessão entre as OCs e a ANP. Esses contratos estabeleceram para as concessionárias, entre outras obrigações, a realização de programas exploratórios mínimos para P&G e o investimento em P,D&I de 1% do faturamento bruto dos campos de petróleo de alta produtividade. Essas obrigatoriedades provocaram impactos significativos no segmento de E&P e no volume investido no processo inovativo, como pode ser observado nos Gráficos 1 e 2.

O Gráfico 1 apresenta a evolução significativa do requisito de investimento mínimo a partir da sexta rodada, chegando a US\$ 829 milhões na sétima. Em que pese a redução de 64,95% do valor mínimo exigido entre a nona e décima rodadas, o valor obrigatório referente a esta última é 793% maior do que o valor exigido na quarta rodada. Ao analisar a média de investimento obrigatório entre a sexta e décima rodadas (2004–2008), tem-se um valor de US\$ 627 milhões por concessionária para um período estipulado de três anos.

Conforme Araújo, Mendes e Costa (2012), a cláusula de investimento mínimo em P&D, explicitada no Gráfico 2, vem de encontro à demanda crescente por eficiência e segurança para a introdução e aperfeiçoamento de novos serviços e equipamentos para E&P de óleo e gás em ambientes com alto grau de complexidade.

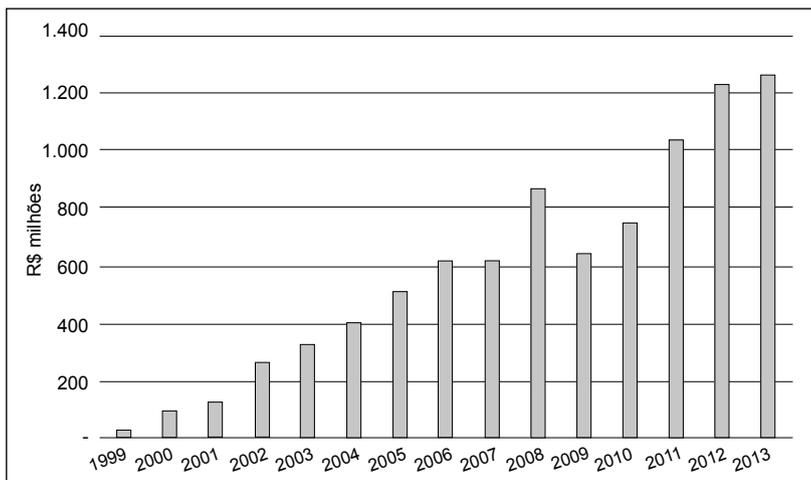
Nesse segmento há significativa demanda por serviços específicos de engenharia para o desenho das estruturas e, em especial, para os projetos básicos de engenharia dos sistemas existentes nas plataformas, sondas e embarcações. Além disso, para a construção, montagem e instalação da in-

Gráfico 1 – Investimento mínimo no primeiro período exploratório (milhões de US\$ em três anos)



Fonte: ANP (2009).

Gráfico 2 – Evolução da obrigação de investimento em P&D, 1999–2013 (em milhões de R\$)



Fonte: Elaboração própria a partir de ANP (2014).

fraestrutura offshore, atividades típicas desse segmento, há estreito relacionamento, por exemplo, com os fornecedores de tecnologia metalúrgica (tubos, flanges e conexões, caldeiraria e siderurgia), bem como com as empresas de serviços de construção e montagem. Tecnologia mecânica, por exemplo, da fabricação de bombas, turbinas a vapor, compressores e motores

a combustão e de grande porte, também é demandada por esse segmento. (Araújo; Mendes; Costa, 2012, p. 240)

Fernández y Fernández (2013) aponta que, em virtude da “cláusula de 1%”, houve um avanço substancial na contratação de projetos de desenvolvimento entre OCs, empresas da cadeia e universidades, sob demanda das necessidades das concessionárias, com foco na solução de gargalos tecnológicos.

O impacto da instituição dos Programas Exploratórios Mínimos para P&G e da cláusula de investimento em P, D&I pode ser sentido no avanço das reservas provadas de petróleo e gás. Conforme BP (2014), ao longo do período 1996 a 2013, as reservas de petróleo no Brasil cresceram 132,83%, passando de 6,7 para 15,6 bilhões de barris. Paralelamente, a produção aumentou 159,16% no mesmo período, passando de 311 milhões de barris para 806 milhões de barris anuais. Com relação aos números referentes ao gás natural, houve um crescimento de 190% nas reservas provadas e 280,36% na produção.

3.2 Repetro

Em um panorama de abertura da IP&G, com o objetivo de atrair empresas estrangeiras para o país, foi criado em 1999 o regime aduaneiro especial para as atividades de E&P – REPETRO –, suspendendo impostos de importação e demais impostos federais na admissão temporária de qualquer bem para atividades de pesquisa e lavra.

O regime aduaneiro especial de exportação e de importação de bens destinados às atividades de pesquisa e de lavra das jazidas de petróleo e de gás natural (REPETRO) foi instituído em 2 de setembro de 1999 pelo Decreto 3.161, o qual estabelecia sua vigência até 31 de dezembro de 2005. No ano de 2001, sua vigência foi alterada para 31 de dezembro de 2007, e, por fim, em 2004, o regime especial teve sua vigência mais uma vez prorrogada até 31 de dezembro de 2020. (Araújo; Mendes; Costa, 2012, p. 233)

Mesmo que o REPETRO não seja uma política de fomento à cadeia da IP&G, e sim um instrumento complementar em uma ação ou programa mais abrangente, é um elemento indispensável ao estudo da IP&G no Brasil.

Conforme a Receita Federal (2014), o REPETRO suspendeu todos os tributos federais incidentes na importação. Além disso, o novo regime aduaneiro previa

- 1) o regime especial de admissão temporária aos bens exportados com saída ficta do território nacional;
- 2) o regime de *drawback*, na modalidade de suspensão do pagamento dos impostos incidentes, de matérias-primas, de produtos semielaborados de partes e peças, para a produção de bens a serem exportados nos termos do inciso anterior;
- 3) a concessão do regime especial de admissão temporária, quando se tratar de bens estrangeiros ou desnacionalizados que procedam diretamente do exterior.

Inicialmente elaborado para um conjunto de bens principais utilizados na atividade de pesquisa e lavra, o REPETRO foi estendido para cobrir também bens acessórios. Dessa forma, o REPETRO traz à IP&G um novo debate acerca do tipo de política industrial e desenvolvimento industrial que se quer promover no Brasil.

Nesse sentido, o regime, como um instrumento eminentemente técnico, não oferece a subjetividade necessária para que seja um mecanismo includente. Ao contrário, suas normas, regras e até exceções fazem com que o regime apresente traços de seletividade.

Para Rappel (2003), em última instância, a adoção do regime representa a abertura de uma brecha na legislação tributária brasileira que facilita a importação de equipamentos adquiridos no exterior, sob o regime de admissão temporária. Assim, os bens de origem nacional – sobre os quais, incidem IPI, ICMS, PIS e COFINS – ficam em situação de desvantagem competitiva, com tributação em torno de 35%, contra a carga tributária “zero” incidente sobre os importados.

De acordo com Araújo, Mendes e Costa (2012), mais de uma década após sua instituição, o REPETRO limitou-se a alguns elos da cadeia. Como consequência aponta-se o benefício de forma direta às OCs, uma vez que estas deixaram de recolher tributos em virtude da modalidade de admissão temporária. Além das OCs, empresas do primeiro elo da cadeia se beneficiam do regime especial, a partir da utilização do instrumento de exportação ficta associada ao *drawback*.

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)

De Oliveira e Rocha (2006) advogam que o REPETRO apresenta duas grandes dificuldades. A primeira, associada à desoneração de toda a cadeia produtiva. Para os autores, os problemas se iniciam com o fato de os fornecedores da cadeia estarem distribuídos em diversos estados da Federação, criando barreiras de distintas naturezas para a isenção de tributos de competência estadual. A segunda, relacionada à complexidade da legislação. As engenharias tributárias realizadas e interpretações contraditórias da legislação geram incertezas na obtenção de isenções, além de criarem pendências cuja solução demanda tempo e recursos caros às empresas.

Em síntese, é reconhecido que o REPETRO contribuiu para desonerar investimentos na indústria de petróleo e gás. Também é inegável a importância do regime na redução dos custos e na promoção da competitividade das grandes operadoras. Contudo, não podem ser desconsideradas as limitações promovidas pelo regime, sobretudo, na criação de desvantagem competitiva para as empresas dos elos mais periféricos da cadeia da IP&G, ou seja, empresas brasileiras de pequeno e médio portes.

3.3 Política de Conteúdo Local

O processo de abertura da economia e da indústria do petróleo, o fim das barreiras não tarifárias à importação (ver “REPETRO”) e a dificuldade de acesso a crédito em condições favoráveis agravaram a situação das empresas brasileiras da cadeia da IP&G, provocando uma crescente perda de competitividade e, claro, de oportunidades de negócios.

Isso pode ser observado por meio do significativo redirecionamento do suprimento da produção *offshore* para o mercado externo. Conforme Rappel (2003, 2007), das 15 primeiras plataformas flutuantes de

produção adquiridas pela Petrobras no período imediatamente posterior à Lei n. 9.478, de 1997, somente 3 foram construídas no Brasil, com investimentos de US\$ 600 milhões, enquanto 12 foram contratadas de estaleiros no exterior (Cingapura, Holanda, Portugal, Espanha, China, Coreia e Canadá) a um montante de US\$ 2,3 bilhões, com participação nacional pouco expressiva, variando de zero a 20%, um efeito natural de arraste das encomendas de bens e serviços para fornecedores externos.

Desse modo, em que pese a argumentação de Moreira e Corrêa (1997) acerca dos possíveis benefícios da abertura comercial para os setores industriais, para a cadeia da IP&G era preciso mais que exposição à concorrência estrangeira para dinamizar a indústria nacional.

Com o objetivo de corrigir a patente disparidade de condições de competição no mercado de fornecimento de bens e serviços, no processo de licitação para concessão de novas áreas para E&P, a ANP incluiu como critério de julgamento uma pontuação proporcional ao nível de compromisso com o Conteúdo Local (CL) dos projetos de investimento das empresas petrolíferas participantes dos leilões de blocos.

No entanto, nos quatro primeiros leilões realizados pela ANP, entre 1999 e 2002, esse compromisso com CL era voluntário, não havendo qualquer obrigação preestabelecida de que a futura concessionária adquirisse algum percentual mínimo de bens ou serviços brasileiros.

Para Fernández y Fernández (2013), essa flexibilidade era fundamental para manter a integridade do marco regulatório vigente. Na visão do autor, qualquer interferência mais incisiva ou exigência em relação à contratação mínima relacionada ao CL poderia ser considerada uma política puramente protecionista.

O argumento do governo federal, naquele momento, era de que as normas para CL deveriam se limitar a uma ação de apoio à indústria nacional. Assim, a obrigatoriedade de um compromisso mínimo com fornecedores nacionais era encarada como um retrocesso às políticas de reserva de mercado praticadas em décadas anteriores. Além disso, a gestão federal acreditava que a obrigatoriedade feria as regras do mercado e se concretizaria como um desestímulo aos investidores internacionais.

Com a vitória da oposição, mais progressista, nas eleições presidenciais de 2002, e o redirecionamento da política energética, a partir do quinto leilão, em 2003, a ANP alterou a regra referente ao CL, exigindo entre 30% e 70% de produtos e serviços nacionais a depender da localização e atividade vinculada (ver Quadro 2).

Quadro 2 – Resumo do percentual de Conteúdo Local obrigatório nas rodadas da ANP							
		ÁGUAS PROFUNDAS		ÁGUAS RASAS < 100 M		TERRA	
Rodada	Ano	Exploração	Desenvolvimento	Exploração	Desenvolvimento	Exploração	Desenvolvimento
1 a 4	1999-2002	0	0	0	0	0	0
5	2003	30	30	50	60	70	70
6	2004	30	30	50	60	70	70
7	2005	37-55	55-65	51-60	63-70	70-80	77-85
8	2006	37-55	55-65	51-60	63-70	70-80	77-85
9	2007	37-55	55-65	51-60	63-70	70-80	77-85
10	2008	37-55	55-65	51-60	63-70	70-80	77-85
11	2013	37-55	55-65	51-60	63-70	70-80	77-85

Fonte: ANP (2014).

Segundo Rappel (2007), isso foi percebido pelos atores nacionais da cadeia como uma retomada da política industrial para o setor, com o objetivo de ampliar as compras no mercado interno e reduzir a um patamar mínimo as importações de equipamentos e serviços, de forma a aumentar a geração interna de emprego e fortalecer a indústria nacional. Assim, as operadoras vencedoras dos leilões se comprometem, em contrato, ao cumprimento da obrigação de atingir um CL mínimo, e o não cumprimento dessas cláusulas implicam multas a serem estabelecidas pela ANP.

Da mesma forma que o REPETRO, o debate acerca da adoção de cláusulas de obrigatoriedade de CL nos contratos de concessão é polêmico e encontra defensores e detratores. Aqueles que têm uma postura contrária, alegam que tais regras são, antes de tudo, prejudiciais ao desenvolvimento da E&P. Para estes, tal sistema potencialmente torna a cadeia da IP&G ineficiente e deixa o mercado nacional menos competitivo e atraente ao investidor privado.

Os defensores da obrigatoriedade mínima de CL argumentam que tal estratégia força as empresas estrangeiras a nacionalizarem a sua produção e que esses processos beneficiariam empresas locais de menor porte, que ocupam o papel de subfornecedoras, além de favorecer o desenvolvimento de parcerias de produção e P&D.

Sem desconsiderar a importância dessa alteração para a maior participação relativa das empresas nacionais nos projetos da IP&G, o fato é

que a adoção da Política de Conteúdo Local não reduziu a dependência da indústria com relação às empresas estrangeiras para elos importantes da cadeia produtiva, como as atividades relacionadas à E&P.

De acordo Zylbersztajn e Agel (2013), a adoção do critério de CL obrigatório no procedimento licitatório da ANP é contraditória por tratar da importância de estimular a indústria nacional e, ao mesmo tempo, ignorar a incapacidade desta em gerar bens e serviços capazes de atender a demanda do setor de E&P.

Até os dias de hoje há controvérsias quanto à aptidão da indústria nacional de bens e serviços para atender à demanda do setor de exploração e produção nos altos índices comprometidos pelos concessionários. A maior queixa dos concessionários é que a obrigação imposta pelo governo federal para proteger a indústria local acabou por torná-la mais cara do que seus concorrentes internacionais. (Zylbersztajn; Agel, 2013, p. 68)

Para De Oliveira (2008), parte da solução para essas questões está na convergência de políticas industriais com políticas de capacitação tecnológica. Para o autor, no caso brasileiro, não existe alinhamento entre a política industrial e a política tecnológica, porque ambas possuem focos mal definidos. Além disso, a política de compras da Petrobras estaria muito vinculada à ideia de substituição de importações e ocupação do mercado interno a partir da fabricação local.

Essa política não prioriza especializações produtivas apoiadas em vantagens competitivas. Ela não associa conteúdo local, com desenvolvimento tecnológico endógeno. As relações entre a Petrobras e os fornecedores nacionais se limitam às exigências de satisfazer os índices de nacionalização, mas não almejam o desenvolvimento de vantagens competitivas. (De Oliveira, 2008, p. 101)

Desse modo, mesmo que a Política de Conteúdo Local tenha contribuído para aumento significativo da participação das empresas domésticas na cadeia da IP&G, ela não foi capaz de promover os avanços necessários em produtividade e inovação exigidos pelo mercado.

Complementar a isso, as alterações das regras de CL – mínimo e máximo –, bem como das penalizações, dificultam o planejamento de longo prazo das empresas do setor. Aliada a essa questão, o alto custo de certificação

do CL onera o investimento produtivo e faz com que a política enfrente resistência por parte das OCs. Assim, a Política de Conteúdo Local precisa ser complementada por ações direcionadas aos avanços técnicos, científicos e inovativos necessários para atender as demandas dessa indústria.

Conclusões

Este trabalho é uma busca pela compreensão da relevância da atuação do Estado para o desenvolvimento da IP&G no Brasil. Essa indústria foi responsável por elevar o debate de política energética para além das questões relacionadas à capacidade de oferta de combustível e fatores de produção.

Ao tratar da IP&G e seus desdobramentos, faz-se necessário compreender o espectro amplo que se descortina no debate de fundo. Desse modo, é preciso considerar a evolução do setor e a alteração do *status* dos hidrocarbonetos como elementos estratégicos.

Questão fundamental, que corrobora a hipótese apresentada, diz respeito à intensa participação do Estado como elemento ativo nas fases de construção e consolidação da IP&G no Brasil. Seja em relação ao marco regulatório, por meio de investimentos diretos, financiamentos e subsídios, programas de qualificação empresarial e da mão de obra, parceria com centros de pesquisa e universidades, cooperação com empresas privadas nacionais e estrangeiras, criação de centros de pesquisa, alterações em regimes tributários e intensificação da participação nas licitações.

Nesse sentido, ao longo de 50 anos, aperfeiçoamentos na legislação e no marco regulatório, associados a investimentos significativos na Petrobras, Braspetro e CENPES, foram realizados com o objetivo de fazer com que o petróleo e gás natural produzidos no país pudessem garantir uma maior independência em relação à oferta internacional. No entanto, outro elemento importante para a consolidação da IP&G diz respeito à cadeia de fornecedores de bens e serviços de E&P.

Nesse contexto, ciente da relevância crescente dessa indústria, em diferentes momentos da história o Estado assumiu o papel de impulsor da cadeia, para atender, sobretudo, as demandas da Petrobras. Assim, a partir dos anos 1970, a atuação de empresas nacionais em diferentes elos da cadeia passou a ser cada vez mais comum, mesmo que não

houvesse uma regularidade na participação destes nos empreendimentos da estatal.

Contudo, o fim do monopólio nos anos 1990 trouxe a reboque uma nova realidade em relação ao volume de investimentos e demanda por bens e serviços especializados. Esse novo cenário deixou expostas as fragilidades dos fornecedores nacionais da cadeia de E&P.

Em que pese no período do monopólio estatal ter ocorrido o desenvolvimento de uma cadeia local de fornecedores da cadeia de E&P, com capacitações técnicas, tecnológicas e de recursos humanos, sobretudo, na produção *offshore* em águas profundas, os desafios impostos pela perspectiva de aumento da produção pós-1997 fizeram com que o esforço realizado nas décadas anteriores, com relativo sucesso, fosse insuficiente para o novo ambiente produtivo e institucional.

Assim, a atuação do Estado a partir de ações e políticas públicas com o objetivo de fomentar o parque nacional de fornecedores da IP&G passou a ser fundamental mesmo em um modelo de mercado aberto. Nesse sentido, a estruturação da ANP, a criação do REPETRO e adoção da Política de Conteúdo Local, mesmo com as falhas tratadas ao longo do trabalho, podem ser consideradas importantes instrumentos de aprendizado e avanço para a difícil missão de aumentar a participação da indústria nacional nos diferentes elos da cadeia.

Ao longo da história, a ação permanente do Estado mostrou-se importante ao desenvolvimento da IP&G no Brasil e no mundo. Isso pode ser observado na identificação da relevância estratégica do setor desde o período entreguerras; nos movimentos que deram origem à OPEP; na construção de um aparato público a partir da criação e manutenção de importantes empresas estatais, como Petrobras, Pemex (México) e Statoil (Noruega); no financiamento à P&D; na estruturação dos sistemas de regulação setorial etc. Portanto, conclui-se que a atuação estatal garantiu as bases de desenvolvimento dessa indústria no decorrer do século XX e moldou as instituições que darão continuidade à evolução desse setor no século XXI.

A partir das impressões captadas por este trabalho e como um desdobramento deste, pretende-se realizar, em um estudo futuro, a análise avaliativa das ações públicas direcionadas ao desenvolvimento da IP&G no Brasil, pós-Política de Conteúdo Local, em quatro campos temáticos: infraestrutura física e institucional; desenvolvimento da cadeia de valor;

geração e transferência de conhecimento; e desenvolvimento de recursos humanos. Nesse caso, o intuito será compreender o alcance dos avanços e as causas dos limites das políticas públicas de fomento a essa indústria no Brasil.

Referências bibliográficas

- AGÊNCIA Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP). *Anuário estatístico brasileiro do petróleo, gás natural e biocombustíveis: 2008*. Rio de Janeiro, 2009.
- AGÊNCIA Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP). *Anuário estatístico brasileiro do petróleo, gás natural e biocombustíveis: 2013*. Rio de Janeiro, 2014.
- ARAÚJO, Bruno Platteck; MENDES, André Pompeo do Amaral; COSTA, Ricardo Cunha da. 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*. V. 1. Rio de Janeiro: BNDES, 2012, p. 224-273.
- BADÍA, María Teresa Bosch. Repsol: de empresa pública a multinacional del petróleo. *Información Comercial Española, ICE – Revista de Economía*, n. 842, p. 217-234, 2008.
- BARRETO, Carlos Eduardo Paes. *A saga do petróleo brasileiro: “A Farra do Boi”*. São Paulo: Nobel, 2001.
- BOOZ & Company. *Agenda de competitividade da cadeia produtiva de óleo e gás offshore no Brasil*. Rio de Janeiro: ONIP, ago. 2010.
- BRET-ROUZAUT, Nadine; FAVENNEC, Jean-Pierre. *Petróleo e gás natural: como produzir e a que custo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Synergia, 2011.
- BRITISH Petroleum (BP). *Statistical Review of World Energy 2014* (arquivo Excel). Disponível em <<http://www.bp.com/en/global/corporate/about-bp/energy-economics/statistical-review-of-world-energy/2014-in-review.html>>. Acesso em 10/5/2015.
- CAMPOS, Adriana Fiorotti. *Indústria do petróleo: reestruturação sul-americana nos anos 90*. Rio de Janeiro: Interciência, 2007.
- CHANG, Ha-Joon. Institutions and economic development: theory, policy and history. *Journal of Institutional Economics*, v. 7, n. 4, p. 473-498, 2011.
- DE ALMEIDA, Márcio Wohlers. Uma reavaliação das privatizações em países europeus. *Análise Econômica*, v. 7, n. 12, p. 63-90, nov. 1989.
- DE OLIVEIRA, Adilson (coord.). *Indústria parapetrolífera brasileira: competitividade, desafios e oportunidades*. Rio de Janeiro: PROMINP, 2008.
- DE OLIVEIRA, Adilson; ROCHA, Frederico. *Estudo da competitividade da indústria brasileira de bens e serviços do setor de P&G – conclusões e recomendações de política*. Rio de Janeiro: PROMINP, 2006.
- FERNÁNDEZY FERNÁNDEZ, Eloi. Indústria nacional de bens e serviços nos arranjos produtivos do setor de óleo e gás natural no Brasil. In: GIAMBIAGI, Fabio; LUCAS, Luiz Paulo Vellozo (orgs.). *Petróleo – reforma e contrarreforma do setor petrolífero brasileiro*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013, p. 104-122.

- GENNARI, Adilson Marques. Mundialização do capital e reformas privatizantes no Brasil e na Inglaterra. V CONGRESSO EUROPEO CEISAL DE LATINOAMERICANISTAS, 2007, Bruxelas. Disponível em <<http://www.reseau-amerique-latine.fr/ceisal-bruxelles/HIST-RI/HIST-RI-2-GENNARI.pdf>>.
- LIMA, Haroldo. *Petróleo no Brasil: a situação, o modelo e a política atual*. Rio de Janeiro: Synergia, 2008.
- MARQUES, Rafael. Os trilhos da nova sociologia econômica. In: MARQUES, Rafael; PEIXOTO, João (orgs.). *A nova sociologia econômica: uma antologia*. Oeiras: Celta, 2003, p. 1-67.
- MOREIRA, Maurício Mesquita; CORRÊA, Paulo Guilherme. Abertura comercial e indústria: o que se pode esperar e o que se vem obtendo. *Revista de Economia Política*, v. 17, n. 2 (66), p. 61-91, abr.-jun. 1997.
- PINTO JÚNIOR, Helder Queiroz et al. Economia da indústria do petróleo. In: PINTO JÚNIOR, Helder Queiroz (org.). *Economia da energia: fundamentos econômicos, evolução histórica e organização industrial*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007, p. 43-128.
- PIQUET, Rosélia. Indústria do petróleo e dinâmica regional: reflexões teórico-metodológicas. In: PIQUET, Rosélia; SERRA, Rodrigo (orgs.). *Petróleo e região no Brasil: o desafio da abundância*. Rio de Janeiro: Garamond Universitária, 2007, p. 15-34.
- PIRES, Paulo Valois. *A evolução do monopólio estatal do petróleo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.
- RAPPEL, Eduardo. Oportunidades e desafios do parque nacional de fornecedores de bens e serviços para o setor de petróleo e gás. In: PIQUET, Rosélia (org.). *Petróleo, royalties e região*. Rio de Janeiro: Garamond Universitária, 2003, p. 95-124.
- RAPPEL, Eduardo. Tendências do setor de petróleo e gás no Brasil: oportunidades e desafios para os fornecedores de bens e serviços. In: PIQUET, Rosélia; SERRA, Rodrigo (orgs.). *Petróleo e região no Brasil: o desafio da abundância*. Rio de Janeiro: Garamond Universitária, 2007, p. 111-198.
- RECEITA Federal. *Regimes aduaneiros especiais/REPETRO*. Brasília: Secretaria da Receita Federal do Brasil, Ministério da Fazenda, 2014. Disponível em <<http://www.receita.fazenda.gov.br/legislacao/legisassunto/repetro.htm>>. Acesso em 2/1/2015.
- SERRA, José. Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira do pós-guerra. In: BELLUZZO, Luiz Gonzaga; COUTINHO, Renata (orgs.). *Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise*. V. 1. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1982, p. 56-121.
- SUZIGAN, Wilson. Experiência histórica de política industrial no Brasil. *Revista de Economia Política*, 16 (1), p. 5-20, jan.-mar. 1996.
- TESTA, Mario. *Pensamiento estratégico, lógica de programación, estrategia y programación*. Buenos Aires, 1986, mimeo.
- TOLMASQUIM, Mauricio Tiomno; PINTO JÚNIOR, Helder Queiroz (orgs.). *Marcos regulatórios da indústria mundial do petróleo*. Rio de Janeiro: Synergia, 2011.
- VICTOR, Mario. *A batalha do petróleo brasileiro*. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1993.
- ZYLBERSZTAJN, David; AGEL, Sonia. A reforma do setor de petróleo de 1997: racionalidade, concepção e implantação. In: GIAMBIAGI, Fábio; LUCAS, Luiz Paulo Vellozo (orgs.). *Petróleo – reforma e contrarreforma do setor petrolífero brasileiro*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013, p. 55-80.