

UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM PLANEJAMENTO
REGIONAL
E GESTÃO DA CIDADE
CURSO DE DOUTORADO EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO DA
CIDADE

MARLÚCIA JUNGER LUMBRERAS

A POLÍTICA DE CONTEÚDO LOCAL DO SETOR PETROLÍFERO NO BRASIL:
AS FASES DE SEU PERCURSO

CAMPOS DOS GOYTACAZES, RJ

2020

UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM PLANEJAMENTO
REGIONAL
E GESTÃO DA CIDADE
CURSO DE DOUTORADO EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO DA
CIDADE

MARLÚCIA JUNGER LUMBRERAS

A POLÍTICA DE CONTEÚDO LOCAL DO SETOR PETROLÍFERO NO BRASIL:
AS FASES DE SEU PERCURSO

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Regional e Gestão da Cidade da Universidade Candido Mendes – Campos/RJ, para obtenção do título de doutora em Planejamento Regional e Gestão da Cidade, na área de concentração Planejamento Regional e Gestão da Cidade.

Orientador: Prof.^a Rosélia Piquet, D.Sc.

CAMPOS DOS GOYTACAZES, RJ
Junho de 2020

Catlogação na Fonte

Preparada pela Biblioteca da **UCAM – CAMPOS**

032/2020

Lumbreras, Marlúcia Junger.

A política de conteúdo local do setor petrolífero no Brasil: as fases de seu percurso. / Marlúcia Junger Lumbreras – 2020.
132 f.

Orientadora: Rosélia Piquet.

Tese de Doutorado em Planejamento Regional e Gestão da Cidade –
Universidade Candido Mendes – Campos. Campos dos Goytacazes, RJ, 2020.
Referências: f. 119-132.

1. Petróleo. 2. Política de conteúdo local. 3. Brasil. I. Piquet, Rosélia, orient. II.
Universidade Candido Mendes – Campos. III. Título.

CDU – 622.323:338(81)

Bibliotecária Responsável: Flávia Mastrogirolamo CRB 7^a-6723

Marlúcia Junger Lumbreras

A POLÍTICA DE CONTEÚDO LOCAL DO SETOR PETROLÍFERO NO BRASIL: AS
FASES DE SEU PERCURSO

Tese defendida e aprovada em 05/06/2020

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Prof.^a Rosélia Piquet, D. Sc.
(Universidade Candido Mendes – UCAM)

Prof. José Luís Vianna da Cruz, D. Sc.
(Universidade Candido Mendes – UCAM)

Prof.^a Lia Hasenclever, D. Sc.
(Universidade Candido Mendes – UCAM)

Prof.^a Denise Cunha Tavares Terra, D. Sc.
(Universidade Estadual do Norte Fluminense – UENF)

Prof. Flávio Villela Ahmed, D. Sc.
(Pontifícia Universidade Católica de São Paulo PUC – SP)

CAMPOS DOS GOYTACAZES, RJ
Junho de 2020

Dedico esta tese à memória de meus pais, José e Alceia, exemplos de fé e determinação. E à minha doce filha, Ester, por ser a luz de minha vida.

AGRADECIMENTOS

À Prof.^a Rosélia Piquet, que sintetiza o significado de elegância no ser e no agir, que, ao longo de anos de convívio, sempre esteve pronta ao diálogo e à elucidação de dúvidas, que orienta com clareza, simplicidade e sabedoria. Obrigada por sua presteza, considerações e correções e, principalmente, pelo permanente incentivo.

Aos professores José Luís Vianna da Cruz, Lia Hasenclever, Denise Cunha Tavares Terra e Flávio Villela Ahmed, que compõem a banca examinadora, pelas ponderações apontadas.

À auxiliar administrativa da coordenação do doutorado, Aparecida Silva Pessanha, pelo carinho, pela atenção e pelo profissionalismo na execução de suas atividades e no atendimento às nossas solicitações.

Ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense (IFF), por sua contribuição para a realização do doutorado, por meio de liberação de trabalho e de financiamento parcial.

RESUMO

O objeto de estudo desta tese é a Política de Conteúdo Local (PCL) para o setor de petróleo e gás no Brasil, tendo como variável-chave a análise das posições dos atores envolvidos no processo de construção da referida política. As informações coletadas foram analisadas sob a perspectiva de teorias que questionam os reais benefícios que podem ser alcançados pelos países detentores de recursos naturais, baseando-se em estudos que apresentam a discussão acerca das “maldições dos recursos naturais”, da “doença holandesa” e do emprego de políticas industriais. Foi adotada como guia de investigação a revisão crítica da literatura produzida sobre o tema, realizada por Pamplona e Cacciamali (2018), na qual agrupam os principais autores, distinguindo as escolas do pensamento econômico às quais eles se alinham: os estruturalistas/keynesianos; os neoinstitucionalistas; e os neoschumpeterianos. A seguir, foi levantada a legislação que versa sobre o tema, assim como textos e pesquisas sobre as principais determinações da política industrial brasileira do período. O recorte temporal abrange o período de 1953 a 2018, quando se verificou que a PCL brasileira deriva da evolução da estratégia de construção do setor petrolífero no Brasil. O intenso debate voltado à reformulação da PCL brasileira, intensificado a partir de 2016, motivou a realização de uma pesquisa documental inédita, de caráter primário, entre agosto de 2016 e dezembro de 2018, com o intuito de verificar as posições das principais instituições envolvidas, bem como sua influência no processo decisório. Deste modo, optou-se por segmentar a análise das fases de seu percurso em: primeira fase (1953-1997); segunda fase (1997-2006); terceira fase (2007-2016); e quarta fase (2016-2018). A pesquisa revelou a acirrada disputa de interesses econômicos privados sobrepondo-se às políticas de longo prazo voltadas para o desenvolvimento do País. Conclui-se que, apesar de ter sido possível identificar, pontualmente, a influência de autores das principais correntes do pensamento econômico, não se constata, atualmente, uma efetiva preocupação em evitar a “maldição dos recursos naturais” e a “doença holandesa”.

Palavras-chave: Política de Conteúdo Local. Política Industrial. Desenvolvimento. Petróleo.

ABSTRACT

The object of study of this thesis is the Local Content Policy (LCP) for the oil and gas sector in Brazil, having as a key variable the analysis of the positions of the actors involved in the process of developing such policy. The information collected was analyzed from the perspective of theories that question the real benefits that can be achieved by countries with natural resources, based on studies that present the discussion about the “natural resource curses”, “Dutch disease”, and employment of Industrial Policies. The critical review of the literature produced on the topic by Pamplona and Cacciamali (2018) was adopted as a research guide, in which the main authors are grouped, distinguishing the schools of economic thought to which they align themselves: the structuralists/Keynesians; neo-institutionalists; and the neo-Schumpeterians. Next, the legislation on the subject was raised, as well as texts and research on the main determinations of Brazilian industrial policy in the period. The timeline covers the period from 1953 to 2018, when it was found that the Brazilian LCP derives from the evolution of the development strategy of the oil sector in Brazil. The intense debate aimed at reformulating the Brazilian LCP, intensified from 2016 onwards, led to an unprecedented documentary research, of a primary character, between August 2016 and December 2018, in order to verify the positions of the main institutions involved, as well as their influence on the decision-making process. In this way, it was decided to segment the analysis of the phases of its process into first phase (1953-1997); second phase (1997-2006); third phase (2007-2016); and fourth phase (2016-2018). The research revealed the intense dispute of private economic interests over the long-term policies aimed at the development of the country. It is concluded that, although it has been possible to identify, precisely, the influence of authors of the main currents of economic thought, there is currently no effective concern to avoid the “natural resource curse” and the “Dutch disease”.

Keywords: Local Content Policy. Industrial Policy. Development. Oil.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Esquema analítico da tese.....	18
Figura 2: Evolução do nível de empregos formais no <i>upstream</i> no Brasil (jan/12 a dez/16)...	90
Figura 3: Evolução do nível de empregos formais no <i>midstream</i> no Brasil (jan/12 a dez/16)	91
Figura 4: Evolução do nível de empregos formais no <i>downstream</i> no Brasil (jan/12 a dez/16)	91

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Percentuais de investimentos locais mínimos e máximos a serem pontuados nas ofertas, para a fase de exploração e etapa de desenvolvimento.....	50
Quadro 2: Percentuais de conteúdo local global – Edital da 2ª Rodada de Partilha.....	55
Quadro 3: Percentuais de conteúdo local global – Edital da 5ª Rodada de Partilha.....	55
Quadro 4: Pedidos de aditamento da Cláusula de Conteúdo Local.....	58

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABCE	Associação Brasileira de Companhias de Energia Elétrica
ABDIB	Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base
ABEMI	Associação Brasileira de Engenharia Industrial
ABESPetro	Associação Brasileira das Empresas de Serviços de Petróleo
Abimaq	Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos
Abinee	Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica
ABITAM	Associação Brasileira da Indústria de Tubos e Acessórios de Metal
AEPET	Associação dos Engenheiros da Petrobrás
AFBNDES	Associação dos Funcionários do BNDES
AFRMM	Adicional de Frete para Renovação da Marinha Mercante
AGU	Advocacia Geral da União
ANP	Agência Nacional de Petróleo, Gás e Biocombustíveis
BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CCL	Coordenadoria de Conteúdo Local
CENAP	Centro de Aperfeiçoamento e Pesquisas de Petróleo
Cenpes	Centro de Pesquisa e Desenvolvimento Leopoldo Américo Miguez de Mello
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
Chesf	Companhia Hidro Elétrica do São Francisco
CL	Conteúdo Local
CNA	Companhia Nacional de Álcalis
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CNPE	Conselho Nacional de Política Energética
CNTM	Confederação Nacional dos Trabalhadores Metalúrgicos
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
Crea-RS	Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Rio Grande do Sul
CSN	Companhia Siderúrgica Nacional
CVRD	Companhia Vale do Rio Doce
DOU	Diário Oficial da União
E&P	Exploração e Produção
EBR	Estaleiros do Brasil

EPC	<i>Engineering, Procurement, and Construction</i>
EPE	Empresa de Pesquisa Energética
ERG	Estaleiro Rio Grande
FGCN	Fundo de Garantia para a Construção Naval
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIEB	Federação das Indústrias do Estado da Bahia
FIEMG	Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais
FIERGS	Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul
FIESC	Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina
Fiesp	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
Fiesp/DECOMTEC	Departamento de Competitividade e Tecnologia – FIESP
FMI	Fundo Monetário Internacional
Findes	Federação das Indústrias do Espírito Santo
Firjan	Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
FMM	Fundo da Marinha Mercante
FUP	Federação Única dos Petroleiros
FURNAS	Furnas Centrais Elétricas S. A.
GEEP/FUP	Grupo de Estudos Estratégicos e Propostas da FUP
IBP	Instituto Brasileiro de Petróleo, Gás e Biocombustíveis
IEDI	Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial
II	Impostos de importação
Ineep	Instituto de Estudos Estratégicos de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis Zé Eduardo Dutra
INFORMAQ	Jornal do Sistema Abimaq
Inmetro	Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia
IOC	<i>International Oil Companies</i>
Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
MDIC	Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços
MME	Ministério das Minas e Energia
MP	Medida Provisória
NNPC	<i>Nigerian National Petroleum Corporation</i>
NOC	<i>National Oil Companies</i>

NTS	Nova Transportadora do Sudeste S/A
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONIP	Organização Nacional da Indústria do Petróleo
OPEP	Organização dos Países Exportadores de Petróleo
PBM	Plano Brasil Maior
P&D	Pesquisa e Desenvolvimento
PCL	Política de Conteúdo Local
Pedefor	Programa de Estímulo à Competitividade da Cadeia Produtiva, ao Desenvolvimento e ao Aprimoramento de Fornecedores do Setor de Petróleo e Gás Natural
PDP	Política de Desenvolvimento Produtivo
PEMEX	Petróleos Mexicanos
Petrobras	Petróleo Brasileiro S.A.
PIB	Produto Interno Bruto
PIDV	Planos de Incentivo ao Desligamento Voluntário
PIS	Programa de Integração Social
PITCE	Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior
PPSA	Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A.
PROCAP	Programa de Capacitação Tecnológica em Águas Profundas
Promef	Programa de Modernização e Expansão da Frota
Prominp	Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural
Prosal	Programa Tecnológico para o Desenvolvimento da Produção dos Reservatórios do Pré-sal
PUC/Rio	Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro
QGI	Queiroz Galvão Iesa
REATE	Programa de Revitalização da Atividade de Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural em Áreas Terrestres
Repetro	Regime aduaneiro especial de utilização econômica destinado a bens a serem utilizados nas atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo
SCL	Superintendência de Conteúdo Local
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

Sinaval	Sindicato Nacional da Indústria da Construção e Reparação Naval e <i>Offshore</i>
Sindipetro	Sindicato dos Petroleiros
Sonangol	Sociedade Nacional de Combustíveis de Angola
TCU	Tribunal de Contas da União
Transpetro	Petrobras Transporte S. A.
UEPs	Unidades Estacionárias de Produção
UCL	Unidades de Conteúdo Local
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
CAPÍTULO 1: REFERÊNCIAL TEÓRICO — RECURSOS NATURAIS, INDUSTRIALIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO	22
1.1 MALDIÇÃO DOS RECURSOS NATURAIS E DOENÇA HOLANDESA	22
1.2 POLÍTICA INDUSTRIAL	31
1.3 A POLÍTICA DE CONTEÚDO LOCAL COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA INDUSTRIAL	36
1.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	39
CAPÍTULO 2: POLÍTICA DE CONTEÚDO LOCAL	41
2.1 EXPERIÊNCIAS DE POLÍTICA DE CONTEÚDO LOCAL	41
2.2 AS FASES DA POLÍTICA DE CONTEÚDO LOCAL NO BRASIL	46
2.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS	59
CAPÍTULO 3. PRIMEIRA FASE (1953-1997) — A CENTRALIDADE DA PETROBRAS	63
3.1 O INÍCIO DA INDÚSTRIA PETROLÍFERA BRASILEIRA	64
3.2 A CONSOLIDAÇÃO DA PETROBRAS	67
3.3 A PETROBRAS E A DÉCADA PERDIDA	70
3.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	73
CAPÍTULO 4. SEGUNDA FASE: FIM DO MONOPÓLIO E A ABERTURA PARA AS MULTINACIONAIS (1997-2006)	75
4.1 AS MUDANÇAS NO SETOR DE PETRÓLEO E GÁS APÓS A LEI DO PETRÓLEO	76
4.2 A BUSCA PELO DESENVOLVIMENTO DE VOLTA À PAUTA GOVERNAMENTAL	78
4.3 CONSEQUÊNCIAS DAS MUDANÇAS NO SETOR PETROLÍFERO	80
4.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	82
CAPÍTULO 5. TERCEIRA FASE: A DESCOBERTA DO PRÉ-SAL: EUFORIA E MUDANÇAS (2007-2016)	85
5.1 MODIFICAÇÕES NO MARCO REGULATÓRIO DO SETOR PETROLÍFERO APÓS A DESCOBERTA DO PRÉ-SAL	86
5.2 OPORTUNIDADES E DESAFIOS PARA A INDÚSTRIA NACIONAL DE BENS E SERVIÇOS	87
5.3 DESVENTURA E DESARTICULAÇÃO DA PCL	89
5.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	93

CAPÍTULO 6: QUARTA FASE (2016-2018) — O SEGUNDO MOMENTO DO PRÉ-SAL: TODO PODER AO MERCADO?	95
6.1 INSTITUIÇÕES QUE REPRESENTAM AS PETROLEIRAS	96
6.2 INSTITUIÇÕES QUE REPRESENTAM AS EMPRESAS FORNECEDORAS.....	98
6.3 ENTIDADES DE CLASSE: SINDICATOS E ASSOCIAÇÕES PROFISSIONAIS ..	103
6.4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	108
CONCLUSÃO.....	112
REFERÊNCIAS	119

INTRODUÇÃO

As atividades da indústria petrolífera, e sua relação com o desenvolvimento de países e regiões, é um tema de relevância mundial, que tem despertado o interesse de pesquisadores e especialistas que possuem diferentes pontos de vista. Deste modo, o assunto tem sido analisado segundo variados ângulos.

No caso brasileiro, desde as primeiras descobertas de óleo nos anos 1930, o debate sobre o tema assumiu papel central não só na esfera política como na questão tecnológica. Como consequência, em 1953, foi criada a empresa que mais tarde veio a se tornar a mais importante da economia brasileira — a Petrobras. Foram também realizados investimentos voltados à pesquisa tecnológica, o que permitiu, posteriormente, a geração de tecnologia para exploração de petróleo em águas profundas e ultraprofundas.

Entre as décadas de 1950 e 1990, a exploração, a produção, o refino e a distribuição eram monopólios da Petrobras, ocorrendo, simultaneamente, o desenvolvimento de empresas fornecedoras em toda a cadeia produtiva do setor — fomentado pela política de qualificação de fornecedores, exercida pela Petrobras. Nesse período, a Petrobras tornou-se um conglomerado de empresas abrangendo também a petroquímica. Contudo, em meados dos anos 1990, houve alteração no marco legal e regulatório, com a promulgação da Lei nº 9.478/1997 (Lei do Petróleo), que extinguiu o monopólio da Petrobras e abriu o capital da empresa, objetivando tornar o ambiente de negócios mais competitivo e ampliar a inserção da indústria brasileira de petróleo no contexto internacional. Tais mudanças tiveram como argumento que a Petrobras sozinha não teria condições de explorar o potencial de petróleo no Brasil, sendo, para tanto, necessário construir um ambiente que permitisse a cooperação com outras petroleiras. Esta mesma lei criou a Agência Nacional do Petróleo (ANP), que, por meio de leilões, concretizou tais parcerias (PINTO JR, 2016).

Outrossim, foram estipuladas exigências às empresas vencedoras dos leilões para exploração e produção buscando implantar uma Política de Conteúdo Local (PCL). Entende-se por PCL as exigências de que uma empresa, ou um conjunto de empresas de um dado setor produtivo, realize no mercado doméstico uma parcela das compras de insumos, e de bens e serviços, requeridos por seus empreendimentos.

Observa-se que o desenvolvimento da indústria petrolífera brasileira ocorreu a partir de investimentos públicos efetivados por meio de uma companhia estatal, e a partir de mudanças na regulação, buscou-se implantar uma PCL.

Como empresa estatal, a Petrobras elaborava e liderava a PCL, havendo uma sobreposição entre o Estado e a Empresa Pública. Contudo, com o fim do monopólio, ocorreu uma importante mudança na institucionalidade da PCL, pois o Estado passou a coordenar a política, entrando em cena interesses contraditórios, os quais dificultavam a sua execução.

Uma melhor compreensão do contexto em que ocorre o emprego da PCL, para o setor de petróleo e gás, no Brasil é a razão desta pesquisa. O objeto da presente tese foi construído a partir de pesquisa exploratória, buscando responder às seguintes questões: Quais foram os fatores que levaram os diferentes governos a adotar tal política? A PCL está inserida no contexto de uma política industrial mais abrangente? Quais são os atores envolvidos no processo de concepção, implantação e revisão da PCL? Qual é o posicionamento desses atores e como influenciam as decisões dos órgãos reguladores?

A relevância do tema pode ser assinalada diante do fato de que, ao longo das últimas décadas, houve uma profunda mudança na posição do Brasil no mercado internacional do petróleo: da grave dependência das importações, em 1973, à autossuficiência em óleo bruto em 2006. E recentemente, com as descobertas do pré-sal, poderá ser elevado à posição de grande exportador líquido. Para tanto, torna-se necessário construir uma política petrolífera, à luz do cenário geopolítico internacional, debatida a partir de bases inteiramente novas e que favoreçam a constituição de uma posição do Brasil como protagonista neste cenário; e que avalie estrategicamente o acesso e a comercialização das reservas de petróleo e de gás natural (PINTO JR, 2015).

Diante de tal perspectiva, torna-se necessário analisar as políticas implementadas para o setor de petróleo e gás, pois o simples fato de possuir grandes reservas do referido recurso natural não garante, por si só, a apropriação da riqueza proveniente do petróleo. Deste modo, o resultado da implantação de políticas destinadas ao setor pode tanto favorecer o desenvolvimento do País quanto levá-lo à derrocada.

A presente pesquisa objetiva analisar a PCL para o setor de petróleo e gás no Brasil, tendo como variável-chave o exame das posições dos atores envolvidos no processo de construção da referida política.

Além do objetivo geral, pretende-se atender, ainda, aos seguintes objetivos específicos: (i) compreender o emprego da PCL no âmbito da política industrial; (ii) analisar a PCL como instrumento para evitar a “maldição dos recursos naturais” e a “doença holandesa”; (iii)

apresentar a política para o setor de petróleo e gás, notadamente a PCL, implementada em países selecionados; (iv) investigar as fases da PCL no Brasil; (v) identificar os atores envolvidos no processo de concepção, implantação e revisão da PCL; e (vi) averiguar o posicionamento dos atores e como influenciam as decisões dos órgãos reguladores.

Inicialmente foi realizada uma pesquisa bibliográfica exploratória sobre as teorias que abordam o processo de desenvolvimento diferenciado entre países e regiões. A referida pesquisa revelou que teóricos de diferentes escolas de pensamento têm apresentado análises sobre a evolução dos sistemas econômicos e o papel dos recursos naturais e da industrialização no processo de desenvolvimento.

A investigação sobre a “maldição dos recursos naturais” e/ou a “doença holandesa” permitiu identificar que o tema pode ser analisado sob diferentes aspectos. Decidiu-se seguir a análise adotada por Pamplona e Cacciamali (2018), que agrupam os principais autores distinguindo as escolas do pensamento econômico às quais eles se alinham. Segundo os referidos autores, identificam-se três principais correntes de pensamento econômico que estruturam o debate contemporâneo: os adeptos da ideia de “maldição” dos recursos naturais — estruturalistas/keynesianos; os defensores da visão de que as instituições são determinantes na inibição da “maldição” — neoinstitucionalistas; e os favoráveis à opinião de que o dinamismo tecnológico impede a “maldição” — neoschumpeterianos.¹

Deste modo, foram pesquisados: Hirschman, Prebisch, Furtado, Sachs, Warner, Corden, Neary, Bresser-Pereira, Marconi e Oreiro, — estruturalistas/keynesianos; Brunnschweiler, Van der Ploeg, Mehlum, Moene e Torvik — neoinstitucionalistas; Pérez, Marín, Navas-Alemán, Wrigth e Czeluta — neoschumpeterianos.

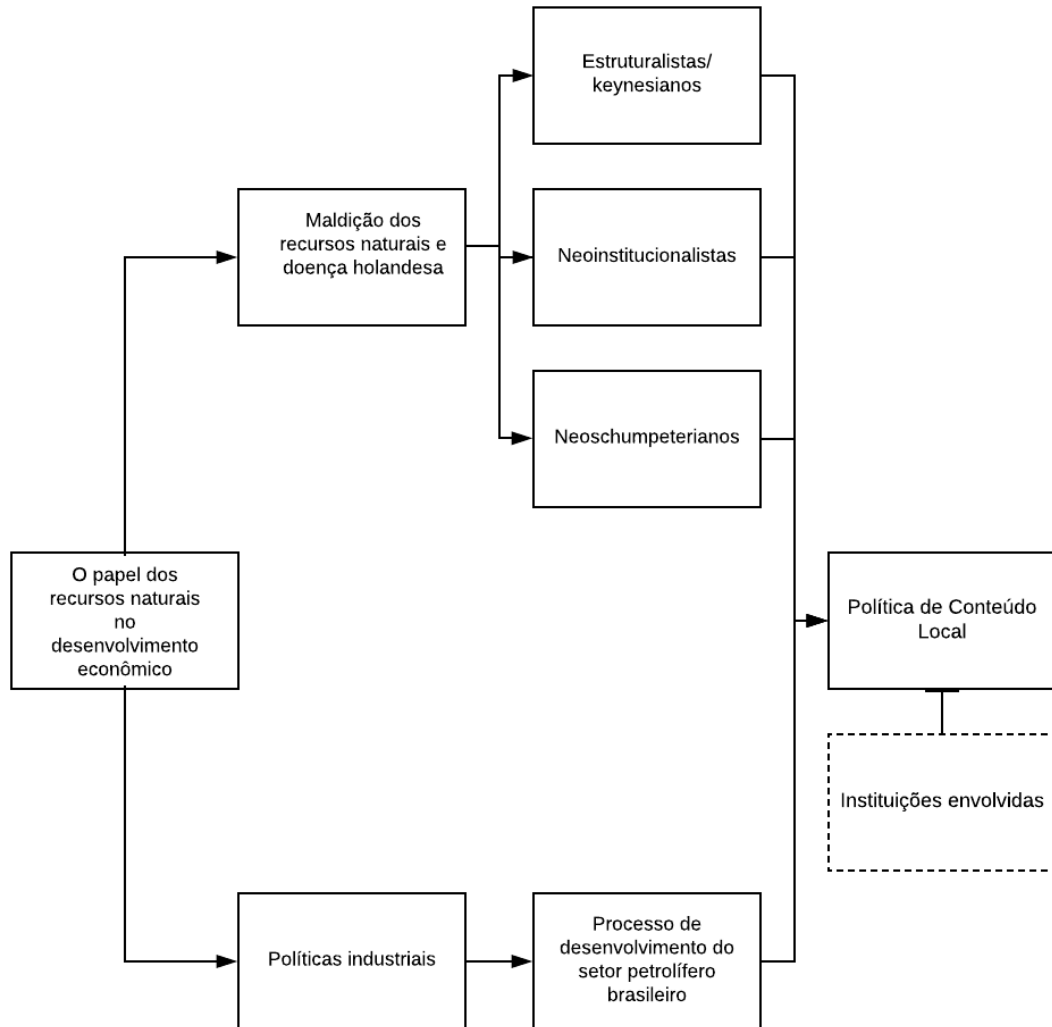
Aferindo que a relação entre os recursos naturais e o desenvolvimento econômico é um tema heterogêneo, optou-se por acrescentar ao referencial teórico estudos que abordam a utilização de políticas industriais, com o intuito de averiguar seu papel no processo de desenvolvimento. Logo, foram examinados: Ferraz, Paula, Kupfer, Stiglitz, Lin, Monga, Castro, Marques, Coutinho, Sarti, Nester, Block, Keller, Chang, Greenwald, Cano, Gonçalves, Tordo, Pompermayer e estudos da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

Os referenciais teóricos sobre “maldição de recursos naturais”, “doença holandesa” e políticas industriais nortearam a análise da adoção de Políticas de Conteúdo Local como

¹ A análise completa encontra-se em PAMPLONA, J. B.; CACCIAMALI, M. C. A maldição dos recursos naturais: atualizando, organizando e interpretando o debate. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 1, abr. 2018. p. 129-159.

instrumento de política industrial ao longo de todos os capítulos do estudo, e permitiram a construção do Esquema Analítico da Tese, apresentado na Figura 1.

Figura 1: Esquema analítico da tese



Fonte: Elaborado pela autora

O Esquema Analítico demonstra que, partindo de estudos que versam sobre o papel dos recursos naturais no desenvolvimento econômico, foram selecionados dois aspectos abordados pelos referidos estudos: a possibilidade de os países/regiões detentores de abundantes recursos naturais serem afetados pela “maldição dos recursos naturais” e/ou pela “doença holandesa” — adotando a classificação realizada por Pamplona e Cacciamali (2018) — e a adoção de políticas industriais como meio de apropriação de riqueza e promoção do desenvolvimento.

A análise da utilização de políticas industriais se justifica por sua proeminência após a

Segunda Guerra Mundial, quando os países adotaram vasta gama de medidas, com o intuito de diversificar os setores produtivos e fomentar o desenvolvimento. Tal posicionamento deriva da influência do pensamento estruturalista/keynesianos.

Neste contexto, como a presente tese investiga a PCL para o setor de petróleo e gás brasileiro, procedeu-se ao estudo do processo de desenvolvimento do setor petrolífero no Brasil a partir da criação da Petrobras na década de 1950.

Deste modo, a sua análise buscou verificar se os argumentos apresentados pelos estruturalistas/keynesianos, pelos neoinstitucionalistas e pelos neoschumpeterianos se aplicam ao contexto brasileiro, bem como se a PCL esteve inclusa em uma política industrial mais abrangente, com o intuito de fomentar o desenvolvimento.

Essa análise teve como variável-chave a investigação das posições dos atores envolvidos no processo de construção da PCL e como influenciam as decisões dos órgãos reguladores.

Objetivando ilustrar e contextualizar a adoção de Políticas de Conteúdo Local, foi realizada uma pesquisa bibliográfica e documental, com o intuito de averiguar os modelos de regulamentação do setor petrolífero adotados por países de diferentes graus de desenvolvimento na Europa, na África e na América Latina. Tal levantamento teve o propósito de apenas exemplificar e não comparar as referidas políticas.

Para o exame da PCL brasileira, utilizou-se um recorte temporal referente ao período de 1953 a 2018. Tal delineamento se justifica, porque inicia com a criação da Petrobras e a gênese da construção do setor de petróleo no Brasil, e termina com a adoção das mais recentes mudanças efetivadas na referida política.

Ao longo do desenvolvimento da pesquisa, verificou-se que a PCL brasileira deriva da evolução da estratégia de construção do setor petrolífero no Brasil. Deste modo, optou-se por segmentar a investigação das fases de seu percurso da seguinte forma:

- Primeira fase (1953-1997): foram examinadas as primeiras décadas de constituição do setor petrolífero no Brasil, incluindo a estruturação de sua cadeia produtiva — fomentada pela Petrobras — e terminando com as mudanças ocorridas na última década do século XX, com a perda do monopólio da Petrobras na exploração e produção de petróleo no País e a abertura de capital da empresa.
- Segunda fase (1997-2006): foram levantadas as primeiras alterações no setor de petróleo, logo após a promulgação da Lei do Petróleo, bem como as consequências da abertura do mercado e dos investimentos realizados no período. Esta fase termina com a conquista da autossuficiência em petróleo e a descoberta do pré-sal, trazendo importantes mudanças na regulação e em toda a constituição do setor no Brasil.

- Terceira fase (2007-2016): foram analisadas as modificações promovidas no marco regulatório do setor petrolífero em razão da descoberta do pré-sal, e as oportunidades e desafios para a indústria nacional de bens e serviços diante de tal descoberta. O período iniciou-se em um cenário otimista, contudo, a partir de 2014, ocorreram importantes mudanças no panorama nacional — descoberta de irregularidades na gestão da Petrobras e crise política — e internacional — profundas alterações no mercado internacional do petróleo, com o surgimento de novos e importantes *players*: os EUA, com o gás de xisto, e o Brasil, com o petróleo do pré-sal, que pressionam o poder até então exercido pela Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) —, os quais motivam debates quanto a alterações na PCL até então em vigor.
- Quarta fase (2016-2018): foram investigados os debates voltados à reformulação da PCL brasileira — intensificados a partir de 2016 — por meio da realização de uma pesquisa bibliográfica e documental, de caráter primário, entre agosto de 2016 até dezembro de 2018, com o intuito de verificar as posições das principais instituições envolvidas no debate, bem como sua influência no processo decisório.

O critério de seleção dessas instituições baseou-se na presença de seus nomes nas notícias divulgadas na mídia especializada quanto ao setor de petróleo e gás, sendo elas: Instituto Brasileiro de Petróleo, Gás e Biocombustíveis (IBP); Associação Brasileira das Empresas de Serviços de Petróleo (ABESPetro); Petrobras; Sindicato Nacional da Indústria da Construção e Reparação Naval e *Offshore* (Sinaval); Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos (Abimaq); Organização Nacional da Indústria do Petróleo (Onip); Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp); Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan); Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul (FIERGS); Associação dos Engenheiros da Petrobras (Aepet); Clube de Engenharia; Federação Única dos Petroleiros (FUP); e Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI).

Procedeu-se à coleta de informações contidas nos sites das Instituições e em seus veículos de divulgação, tais como boletins informativos, apresentação de palestras, pesquisas elaboradas, notas técnicas, pareceres e toda a sorte de documentos disponibilizados por essas Instituições, bem como o pronunciamento de seus representantes publicados em jornais, revistas e sites.

As informações coletadas foram tratadas e investigadas de forma qualitativa, por meio da estruturação das informações, buscando relacionar o posicionamento das Instituições com relação à PCL e sua influência na proposição de mudanças nela.

Em seguida, as Instituições foram agrupadas em três grupos:

1. Instituições que representam as petroleiras: IBP, ABESPetro e Petrobras.
2. Instituições que representam as empresas fornecedoras: Sinaval, Abimaq, Fiesp, FIERGS e Firjan.
3. Entidades de classe — sindicatos e associações profissionais: Clube de Engenharia, FUP, Aepet e IEDI.

Tal divisão considerou os argumentos utilizados para defenderem seu posicionamento com relação às mudanças na PCL.

Deste modo, a análise procurou compreender se a PCL brasileira, ao longo dessas fases, esteve inserida no âmbito de uma política industrial voltada ao desenvolvimento do País, bem como se ela pode contribuir para evitar a “maldição dos recursos naturais” e a “doença holandesa”.

Cabe destacar que o setor de petróleo e gás caracteriza-se por sua alta complexidade e pelo envolvimento de grande número de agentes e que, apesar de a PCL representar apenas uma fatia das políticas e transações inerentes ao setor, uma análise sobre seus múltiplos aspectos — físicos, tecnológicos, econômicos, entre outros — demanda uma equipe de trabalho multidisciplinar capaz de dominar os diferentes campos do saber. Deste modo, a tese se concentra em apresentar as modificações efetivadas na PCL no âmbito da evolução da economia brasileira.

Para cumprir os objetivos propostos, a tese foi dividida em seis capítulos, não incluindo a introdução e a conclusão.

O primeiro capítulo mostra a discussão sobre as chamadas “maldição dos recursos naturais” e a “doença holandesa”, bem como sobre a adoção de políticas industriais para fomentar o desenvolvimento, e a PCL como instrumento de política industrial.

Os modelos de regulamentação do setor petrolífero — especialmente os referentes à PCL — adotados por países de diferentes graus de desenvolvimento na Europa, na África e na América Latina, bem como as principais características da PCL brasileira são retratados no segundo capítulo.

As fases que compõem a construção da PCL são abordadas nos capítulos seguintes, em que o terceiro versa a respeito do período caracterizado pela centralidade da Petrobras (1953-1997); o quarto expõe as mudanças trazidas pelo fim do monopólio da Petrobras e a abertura para as multinacionais (1997-2006); o quinto retrata a euforia e as mudanças implementadas a partir da descoberta do pré-sal (2007-2015); e o sexto trata do acirramento das disputas sobre a PCL (2015-2018).

Por fim, são apresentadas as conclusões da tese.

CAPÍTULO 1: REFERÊNCIAL TEÓRICO — RECURSOS NATURAIS, INDUSTRIALIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO

O debate acerca do desenvolvimento econômico é amplo e controverso, suscitando reflexões voltadas à sua compreensão desde que Adam Smith publicou o clássico livro *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations* ('Um estudo sobre a natureza e causas da riqueza das nações', em português), em 1776, no qual investiga como se dá a produção de riqueza, e, entre outras questões, aponta dúvidas relativas à contribuição dos recursos naturais para os processos de desenvolvimento (PÉREZ; MARÍN; NAVAS-ALEMÁN, 2013; PAMPLONA; CACCIAMALI, 2018).

Desde então, grandes teóricos, de diferentes escolas de pensamento, têm apresentado reflexões sobre a evolução dos sistemas econômicos e o papel dos recursos naturais e da industrialização no processo de desenvolvimento.

Deste modo, estudos abrangendo diferentes correntes de pensamento foram realizados, com o intuito de entender o porquê das desigualdades entre os países, bem como propor ações visando contribuir para o seu desenvolvimento.

O objetivo deste capítulo é analisar os estudos que abordam a “maldição dos recursos naturais”, a “doença holandesa”, as políticas industriais e a Política de Conteúdo Local. Para isso, foi dividido em quatro seções. Na primeira, a intenção é expor o controverso debate envolvendo a “maldição dos recursos naturais” e a “doença holandesa”. Na segunda, discutem-se questões teóricas e empíricas acerca da utilização de políticas industriais. A terceira aborda a PCL como instrumento de política industrial; e a quarta seção apresenta as considerações finais.

1.1 MALDIÇÃO DOS RECURSOS NATURAIS E DOENÇA HOLANDESA

Quando se examinavam as oportunidades de desenvolvimento de um país, até o início do século XX, os recursos naturais assumiam relevância nessas análises (HIRSCHMAN, 1961). Ao findar o mesmo século, contudo, passou-se a questionar se possuir grandes reservas naturais constituiriam dádiva ou maldição (ENRÍQUEZ, 2007).

Tais indagações suscitaram uma série de debates controversos, voltados à relação entre abundância de recursos naturais e desenvolvimento econômico, que ficou conhecida na literatura como “maldição dos recursos naturais”. Pamplona e Cacciamali (2018) efetivaram

uma ampla revisão crítica da literatura produzida sobre o tema e agruparam os principais autores distinguindo as escolas do pensamento econômico às quais eles se alinham. Segundo os referidos autores, identificam-se três principais correntes de pensamento econômico que estruturam o debate contemporâneo: os adeptos da ideia de “maldição” dos recursos naturais — estruturalistas/keynesianos; os defensores da visão de que as instituições são determinantes na inibição da “maldição” — neoinstitucionalistas; e os favoráveis à opinião de que o dinamismo tecnológico impede a “maldição” — neoschumpeterianos.²

De acordo com Pamplona e Cacciamali (2018), entre os estruturalistas/keynesianos encontra-se Raúl Prebisch, primeiro grande pensador econômico latino-americano e membro da CEPAL, que introduziu um novo vocabulário ao debate sobre desenvolvimento em escala internacional. Partindo da especificidade latino-americana — uma região detentora de uma história singular, derivada de sua inserção no sistema internacional —, demonstrou que a América Latina possuía ferramentas de reflexão próprias, e demandava um conjunto de novos instrumentos de política econômica adequados à sua realidade (BARBOSA, 2012).

Prebisch (1949) argumenta que os efeitos positivos sobre a produtividade e a poupança, obtidos pelos países centrais em virtude do progresso técnico e da divisão internacional do trabalho, não chegaram aos países periféricos. Além disso, a demanda internacional por produtos primários — que são exportados pelos países subdesenvolvidos — apresenta lento crescimento, ao passo que a demanda por manufaturas — exportadas pelos países desenvolvidos — se eleva rapidamente. E, diante de tal desequilíbrio, defende que, para se desenvolverem, os referidos países deveriam industrializar-se (PREBISCH, 1963).

No que tange à América Latina, Prebisch (1949) apresenta que a industrialização não só é compatível com a produção primária, como possibilita a prosperidade desta. Porém, a produção agrícola se apresenta como o principal item de contenção do desenvolvimento, pois o regime de posse da terra obstaculiza a assimilação de novas técnicas, e a intervenção do Estado para fomentar tal assimilação é deficiente e os investimentos, precários (PREBISCH, 1963).

Ressalta, ainda, que, com a elevação da atividade econômica vivenciada após a Segunda Grande Guerra, houve grande aumento de importações de bens de consumo, matérias-primas e bens de capital. E as exportações, nem sempre foram suficientes para cobrir tais

² A análise completa encontra-se em PAMPLONA, J. B.; CACCIAMALI, M. C. A maldição dos recursos naturais: atualizando, organizando e interpretando o debate. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 1, abr. 2018. p. 129-159.

despesas. Logo, à medida que é impulsionado o desenvolvimento econômico, se aprofunda sua tendência latente para o desequilíbrio (PREBISCH, 1963).

Contudo, como os países latino-americanos são dependentes de investimento estrangeiro, seria necessário elevar a poupança interna e direcionar os investimentos estrangeiros para atividades que proporcionassem aumento de produtividade, particularmente por meio da industrialização para substituição de produtos importados (PREBISCH, 1949).

Outro estruturalista/keynesiano apontado por Pamplona e Cacciamali (2018) é Albert Hirschman, quem argumenta que a indústria de transformação impulsiona o desenvolvimento econômico devido aos seus potenciais efeitos de encadeamento.

De acordo com Hirschman (1961), são os diferentes níveis de desenvolvimento entre os setores da economia que a tornam dinâmica, pois são os avanços desiguais entre os setores que provocam a decisão de induzir, ou seja, de intervir no mercado, visando diminuir as diferenças. Assim, para o autor, o papel da política desenvolvimentista seria o de conservar as tensões, as desproporções e os desequilíbrios, uma vez que a realização de um investimento conduz a outro, e, assim, gera efeitos em cadeia, que promoveriam o desenvolvimento.

A agricultura e a mineração dispõem de fracos efeitos de encadeamento para frente, pois uma grande parcela da produção desses setores se dedica ao consumo final, à exportação ou às indústrias de baixo valor agregado. Assim, os produtos primários tendem a ser exportados sem conseguir impulsionar a economia dos países detentores dos recursos naturais (HIRSCHMAN, 1961).

Deste modo, a teoria dos efeitos em cadeia explica uma parcela considerável da história do desenvolvimento, tendo em vista que a memória do desenvolvimento é, fundamentalmente, o registro de como uma coisa leva à outra, e os efeitos em cadeia se relacionam intimamente a tal registro. Os investimentos em projetos e indústrias com fortes repercussões em cadeia (ou efeitos de repercussão) retrospectivas e prospectivas podem estimular o desenvolvimento. Além disso, as decisões empresariais, públicas e privadas, não são estabelecidas somente pela atração dos rendimentos e da demanda, pois respondem a fatores de pressão, tais como os efeitos em cadeia originados do lado do produto (HIRSCHMAN, 2008).

Efeitos em cadeia de uma determinada linha de produto são forças indutoras de investimento, que são ativadas por meio de relações de insumo-produção, quando as facilidades produtivas que suprem os insumos são inadequadas ou inexistentes. Efeitos em cadeia retrospectivos conduzem a novos investimentos em fornecimento de insumos, e os efeitos de cadeia prospectivos conduzem a investimentos na utilização da produção (HIRSCHMAN, 2008).

A princípio, os rendimentos derivados do processo de produção de produtos primários, e sua exportação, poderão ser despendidos em importações. Entretanto, poderão ser substituídas por indústrias domésticas, quando essas importações atingirem um volume suficiente que justifique a produção doméstica — efeito em cadeia do consumo. Outrossim, o Estado pode produzir efeitos em cadeia fiscais ao taxar rendimentos advindos do setor primário de exportação, e canalizar os recursos obtidos para investimentos em outros setores produtivos. Porém, a repercussão de tal efeito dependerá da agilidade e da competência do Estado em taxar e investir produtivamente (HIRSCHMAN, 2008).

Por conseguinte, o empobrecimento da população e a exaustão dos recursos naturais podem ser as consequências do processo de desenvolvimento de países periféricos, quando os produtos primários exportados não impulsionam repercussões fiscais em cadeia; quando acarretam apenas efeitos em cadeia prospectivos dependentes de tecnologia estrangeira; quando a importação de bens de consumo rivaliza com a indústria e artesanatos locais, ocasionando seu desaparecimento; e quando o Estado revela-se incapaz de investir produtivamente os rendimentos provenientes da taxaçaõ (HIRSCHMAN, 2008).

Entretanto, Hirschman (2008) destaca que os efeitos fiscais impactam vigorosamente as atividades petrolíferas e de mineração que apresentam as características do enclave — ausência de envolvimento com o restante da economia — e que o efeito de repercussão fiscal depende da agilidade e da habilidade dos governos nacionais em requerer uma participação nos lucros ou em taxar as operações de mineração.

Outro respeitado membro da CEPAL, Celso Furtado, realizou um estudo sobre o desenvolvimento da economia venezuelana, no período de 1945 a 1956, e revelou que era a economia subdesenvolvida de mais alto nível de produto per capita existente naquele período, e que tal fato se deu em razão da velocidade com que se expandiu o setor petrolífero e a forma como impulsionou o conjunto da economia (FURTADO, 1957).

O mesmo autor apresenta ainda fatos relevantes para ilustrar a estrutura da economia da Venezuela no período estudado: baixíssima participação da agropecuária no produto venezuelano, porém mantendo-se como o setor de maior concentração de trabalhadores; redução da participação da agropecuária e da indústria no conjunto da produção de bens; substituição de artigos de produção interna por produtos importados, tendo como consequência o aumento da vulnerabilidade externa; e aumento da renda ocorrendo de forma concentrada e o consumo das massas populares mantendo-se baixo. Desse modo, o dinamismo da economia venezuelana ocorreu em razão do valor das exportações que retornavam ao país, graças ao elevado volume das exportações, calculado pelo montante de dólares que as petroleiras vendiam

ao Banco Central da Venezuela (FURTADO, 1957).

Assim, o desenvolvimento venezuelano apresentou características denominadas por Furtado (1957) de “peculiaridades”, pois

[...] na quase totalidade das economias latino-americanas os problemas mais fundamentais são a escassez relativa de capital e a reduzida capacidade para importar. [...] Na Venezuela a situação é praticamente oposta: o sistema tende a afogar-se em excesso da capacidade para importar e de recursos financeiros (FURTADO, 1957. p. 56).

As referidas “peculiaridades” mais tarde ficaram conhecidas na literatura como “doença holandesa”, e intensificaram-se com a majoração do preço do petróleo, ocorrido na década de 1970, acompanhada pela captação de fluxos financeiros em grande quantidade (MEDEIROS, 2008).

O termo “doença holandesa” é uma alusão aos efeitos adversos sofridos pela economia holandesa no final da década de 1950, em decorrência de um *boom* na produção e exportação de gás, que gerou a entrada de volumosas divisas, provocando uma apreciação real da taxa de câmbio — sobrevalorização cambial —, e reduziu o setor manufatureiro doméstico — desindustrialização. Deste modo, a exportação de produtos não intensivos em recursos naturais tornou-se mais difícil, e a entrada de ampla gama de produtos importados no mercado doméstico foi facilitada (PAMPLONA; CACCIAMALI, 2018).

Corden e Neary (1982) destacam que a “doença holandesa” é um fenômeno que ocorre em países desenvolvidos e em desenvolvimento, caracterizado pela existência, em um mesmo país, de setores da economia em plena expansão — como setores de natureza extrativista ou setores industriais, que envolvem atividades tecnologicamente avançadas — e de setores em declínio — setores tradicionais existentes antes da exploração de recursos naturais ou setores industriais mais antigos.

O estudo realizado por Corden e Neary analisou os efeitos advindos de uma expansão rápida e abrangente de um setor da economia sobre a alocação de recursos, a distribuição de renda dos fatores e a taxa de câmbio real. Os pesquisadores observaram que, no modelo mais simples considerado — no qual assumiram que somente a mão de obra era móvel entre os setores —, houve desindustrialização e aumento no preço relativo de não negociados em relação aos bens comercializados. No entanto, ao estudar outros modelos, que permitiam mobilidade intersetorial de mais de um fator, foi demonstrado que alguns desses desfechos poderiam ser revertidos (CORDEN; NEARY, 1982).

Também Bresser-Pereira, Marconi e Oreiro (2016) estudaram a “doença holandesa”, e a definem como

“[...] a crônica sobreapreciação da taxa de câmbio de um país causada pela exploração de recursos abundantes e baratos, cuja produção e exportação é compatível com uma taxa de câmbio claramente mais apreciada que a taxa de câmbio que torna competitivas internacionalmente as demais empresas de bens comercializáveis que usam a tecnologia mais moderna existente no mundo” (BRESSER-PEREIRA; MARCONI; OREIRO, 2016, p. 69).

Para os autores, a “doença holandesa” é uma falha de mercado³ que afeta todos os países em desenvolvimento e impede que outros setores da economia se desenvolvam, mesmo que os bens produzidos utilizem tecnologia de ponta, pois não serão competitivos, visto que, além da taxa de câmbio vigente, haverá duas taxas de câmbio de equilíbrio — a taxa de câmbio de equilíbrio corrente⁴ e a taxa de câmbio de equilíbrio industrial.⁵

Bresser-Pereira, Marconi e Oreiro (2016) apontam que, para neutralizar os efeitos da “doença holandesa”, seria necessário estipular um imposto que equalizasse o preço das *commodities* ao preço das demais mercadorias, porém, evitando crescer com déficit em conta corrente ou poupança externa. E ressaltam que, quando um país consegue neutralizar a “doença holandesa” e se industrializar, ele consegue também neutralizar a “maldição dos recursos naturais”.

Os efeitos adversos provocados pela abundância de recursos naturais começaram a ser vistos como “maldição” a partir do trabalho de Sachs e Warner (1995), que estudaram uma amostra de 95 países em desenvolvimento, entre 1970-1990. O ponto de partida da pesquisa foi a análise do percentual do Produto Interno Bruto (PIB) representado pelas exportações baseadas em recursos — agricultura, minerais e combustíveis. A partir daí, avaliaram o crescimento do PIB dos países estudados durante os 20 anos seguintes, e concluíram que as economias pobres em recursos naturais geralmente superaram as economias ricas em recursos no que tange ao crescimento econômico. Tal fenômeno ficou conhecido na literatura como a “maldição dos recursos naturais”.

Contudo, os autores alertam que, embora tenham encontrado evidências de uma relação negativa entre a intensidade dos recursos naturais e o crescimento subsequente, seria um erro

³ As falhas de mercado ocorrem quanto o mecanismo de preços não captura todos os benefícios e custos de oportunidade associados à produção e ao consumo de bens (FERRAZ; PAULA; KUPFER, 2013).

⁴ Taxa de câmbio para a qual o mercado deveria convergir na ausência de outros fatores interferindo no mercado (BRESSER-PEREIRA, MARCONI e OREIRO, 2016).

⁵ Taxa que possibilita a competitividade das empresas produtoras de bens e serviços comercializáveis internacionalmente (BRESSER-PEREIRA, MARCONI e OREIRO, 2016).

concluir que os países deveriam subsidiar ou proteger os demais setores da economia, pois o estudo não é definitivo. Existem outras políticas que podem ser adotadas para elevar as taxas de crescimento nacional, e os resultados relacionados ao bem-estar da abundância de recursos podem ser bem diferentes das implicações de crescimento. Deste modo, consideram que a questão de políticas apropriadas orientadas para o crescimento nos países em desenvolvimento, ricos em recursos naturais, é um tópico aberto, sendo importante análises mais aprofundadas (SACHS; WARNER, 1995).

Para os autores neoinstitucionalistas, contudo, a ideia de “maldição de recursos naturais” é vaga, e suas evidências empíricas são bastante questionáveis, pois há países ricos em recursos naturais que alcançaram elevados índices de crescimento e desenvolvimento, e outros não. Logo, consideram que a “maldição” só se manifesta na presença de deficiências institucionais, que resultam em um mau funcionamento do mercado. Ou seja, o que diferencia esses dois tipos é a qualidade das instituições (PAMPLONA; CACCIAMALI, 2018).

Vale ressaltar que, para os neoinstitucionalistas, os atos implementados pelo Estado obedecem à lógica de reproduzir o controle de suas instituições sobre a sociedade, reforçando a autoridade estatal, seu poder político e sua capacidade de ação e controle sobre o ambiente que o circunda, não se subjugando simplesmente a interesses localizados na sociedade (SKOCPOL, 1985 apud ROCHA, 2005).

Conforme Pamplona e Cacciamali (2018), enquadra-se no grupo de neoinstitucionalistas, Brunnschweiler (2008), que, ao utilizar indicadores desenvolvidos pelo Banco Mundial — que estimam o capital natural per capita, bem como a riqueza mineral per capita — para testar seu efeito no crescimento econômico, no período de 1970 a 2000, e compará-los com os resultados obtidos por Sachs e Warner, mostrou que os recursos naturais, e em particular os recursos minerais, têm uma associação direta positiva com o crescimento real do PIB para o período analisado.

Além disso, a mesma Brunnschweiler (2008) verificou a importância da qualidade institucional no processo de crescimento e desenvolvimento econômico ao examinar aspectos institucionais importantes, como o estado de direito e a corrupção, e a competência do Estado e, particularmente, a burocracia, e sua interação com as medidas de abundância de recursos. Depois, investigou a possibilidade de que a abundância de recursos naturais afete negativamente as instituições.

As análises mostraram não haver evidências de que a abundância de recursos afete negativamente a qualidade institucional, contradizendo a hipótese de uma maldição indireta dos recursos naturais (BRUNNSCHWEILER, 2008).

Por seu turno, Van der Ploeg (2011) enfatiza que o primordial é entender por que algumas economias ricas em recursos naturais obtêm êxito, enquanto outras têm um desempenho insatisfatório. Segundo o referido autor, as melhores evidências empíricas disponíveis sugerem que, se a qualidade de suas instituições for ruim, os países com grande participação das exportações primárias no PIB tenderão a ter baixo crescimento e alta desigualdade. A “maldição de recursos naturais” aparece especialmente nas últimas quatro décadas, enquanto, antes, os recursos naturais eram aproveitados para promover o crescimento.

Também Mehlum; Moene e Torvik (2006) mostram que a qualidade das instituições determina se países evitam a maldição de recursos ou não. Segundo eles, a variação do desempenho do crescimento entre os países ricos em recursos se deve principalmente à forma como os benefícios financeiros ou fiscais para aumentar os lucros são distribuídos por meio do arranjo institucional. Em vista disso, refutam as afirmações de Sachs e Warner de que as instituições não são decisivas para a maldição de recursos.

Deste modo, as economias ricas em recursos podem ter tido um desempenho ruim, não porque dependiam demais de recursos, mas porque fracassaram no desenvolvimento de seu potencial mineral por meio de políticas apropriadas. O investimento em conhecimento relacionado aos minerais parece um componente legítimo de um programa de desenvolvimento prospectivo (VAN DER PLOEG, 2011).

Segundo Pamplona e Cacciamali (2018), a “maldição dos recursos naturais” também é refutada pelos autores associados à abordagem neoschumpeteriana, argumentando que é a mudança tecnológica e a construção de capacidades, baseadas no aprendizado e na geração de conhecimento, que criam inovações no setor, e as “transbordam” (*spillover effects*) para outros setores econômicos.

Nesta perspectiva, Pérez; Marín; Navas-Alemán (2013) estudam o potencial de redes baseadas em recursos naturais atuarem como uma plataforma para estratégias de desenvolvimento, partindo da premissa de determinadas indústrias oferecerem maiores oportunidades de inovação e dinamismo do que outras, e que as indústrias baseadas em recursos naturais, no passado, não estavam inclusas no rol de setores com maiores possibilidades. Isso em virtude de fatores históricos relacionados à maneira como essas indústrias se desenvolverem dentro do paradigma da produção em massa e ao comportamento típico das Corporações Multinacionais do setor de matérias-primas durante o século XX.

O advento da revolução em informação e comunicação, entretanto, tem gerado mudanças radicais, e as tendências evidentes no passado podem não ser mais válidas. Entre as mudanças observadas, pode-se citar que o modelo de produção de recursos naturais do tipo

enclave estrangeiro não é mais sustentável ou competitivo, e os mercados de recursos naturais têm se tornado mais dinâmicos nos segmentos de *commodities* com a incorporação de inovações em processos e produtos, incluindo alta tecnologia. Por conseguinte, amplia-se a tendência de formar elos de rede ao longo das cadeias de valor e fortalecer a cooperação entre usuários e produtores para o desenvolvimento tecnológico (PÉREZ; MARÍN; NAVAS-ALEMÁN, 2013).

De acordo com Wrigth e Czeluta (2002 apud PAMPLONA; CACCIAMALI, 2018), o equívoco é considerar os recursos naturais como “dotação” e não perceber que é o “processo de aprendizagem” que viabiliza o aproveitamento do potencial econômico dos referidos recursos. Assim fizeram os EUA ao desenvolver seu potencial mineral bem à frente de outras regiões, como a América Latina, por meio de investimentos de grande escala na exploração, no transporte, no conhecimento geológico, e de tecnologia de extração, refino e utilização.

Frankel (2012) também realizou um amplo estudo buscando verificar como a abundância de petróleo, ou produtos minerais e agrícolas, pode ser uma maldição, partindo das seguintes hipóteses: (i) tendência de queda em longo prazo dos preços mundiais das *commodities*; (ii) volatilidade nos preços das *commodities*; (iii) eliminação da indústria de manufatura local; (iv) instituições autocráticas ou oligárquicas; (v) instituições anárquicas: direitos de propriedade inexecutáveis, esgotamento insustentavelmente rápido ou guerra civil; e (vi) expansão cíclica do setor não comercializado através da “doença holandesa”.⁶

As conclusões do estudo refutam a ideia de que há tendência negativa em longo prazo nos preços das *commodities*, pois ela tem sido contrabalançada por argumentos teóricos que apontam para uma tendência positiva e para conclusões empíricas de que não há uma tendência consistente (FRANKEL, 2012).

Quanto às demais hipóteses, Frankel (2012) afirma que a volatilidade dos preços das *commodities* é alta, impondo riscos e custos de transação; a especialização em recursos naturais pode ser prejudicial para o crescimento se oprimir o setor manufatureiro; as dotações de *commodities* muitas vezes favorecem o estabelecimento de instituições autocráticas e oligárquicas, caracterizadas pela corrupção, desigualdade, estrutura de classe e ausência de um estado de direito; os países podem ter propensão para conflitos armados e exacerbação do incentivo para esgotar recursos naturais muito rapidamente; e também podem ser afetados pela “doença holandesa”.

⁶ A análise completa poderá ser obtida em FRANKEL, J. A. *The Natural Resource Curse: A Survey of Diagnoses and Some Prescriptions*. **HKS Faculty Research Working Paper Series**. RWP12-014, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, 2012.

O autor propõe ações que podem ser implementadas pelos países ricos em petróleo ou outros recursos, com o intuito de aumentar suas chances de sucesso econômico: indexar contratos a preços mundiais; cobrir o produto da exportação nos mercados de *hedge*; denominar a dívida em termos de preços de *commodities*, para evitar gastos excessivos em tempos de *boom*; permitir desvios de um superávit-alvo apenas em resposta a hiatos de produção e a aumentos de preços duradouros de *commodities*, conforme julgado por painéis independentes de especialistas, em vez de políticos; permitir mais flexibilidade da taxa de câmbio, acomodando a mudança nos termos de troca, mesmo que isso signifique sacrificar a taxa de câmbio como uma âncora nominal para a política monetária; estabelecer uma meta de inflação para o Banco Central que enfatize os preços dos produtos; executar os Fundos de *Commodities* de forma transparente e profissional, com regras para governar a taxa de pagamento e com isolamento dos gestores da pressão política em sua busca do bem-estar financeiro do país; distribuir receitas de *commodities* per capita (FRANKEL, 2012).

Nota-se que a relação entre os recursos naturais e o desenvolvimento econômico é uma questão altamente complexa, representando um desafio para as instituições e o Estado. Deste modo, abre-se espaço para a discussão acerca do papel da política industrial no referido cenário. Este tema será abordado na próxima seção.

1.2 POLÍTICA INDUSTRIAL

A adoção de políticas industriais ganhou proeminência após a Segunda Guerra Mundial, quando os países adotaram vasta gama de medidas, com o intuito de diversificar os setores produtivos. Segundo Ferraz, Paula e Kupfer (2013), o envolvimento do Estado na execução de atividades produtivas pode ser apreciado a partir de três bases teórico-analíticas: a ortodoxa — considerando que o Estado deve intervir se, e somente se, ocorrer o que os economistas neoclássicos denominam falhas de mercado; a desenvolvimentista — concebendo que o Estado deve ser um membro ativo, promovendo e sustentando o desenvolvimento, e não apenas corrigindo as falhas de mercado; e a evolucionista, ou pela ótica das competências para inovar — evidenciando as relações entre estrutura de mercado, estratégia empresarial e progresso técnico.

Na América Latina, até a década de 1980, as políticas industriais tiveram como foco criar setores voltados à diversificação das respectivas estruturas econômicas, dado o alto grau de especialização na exportação de recursos naturais (CEPAL, 2012). Desse modo, nos países

latino-americanos, prevaleceu a concepção desenvolvimentista do Estado enquanto promotor de políticas industriais, entendendo que o objetivo delas “*é a promoção da atividade produtiva, na direção de estágios de desenvolvimento superiores aos preexistentes em um determinado espaço nacional*” (FERRAZ; PAULA; KUPFER, 2013, p.313).

As políticas governamentais intervencionistas, e a criação de empresas estatais, que vigoraram durante as décadas de 1960 e 1970 em muitos países em desenvolvimento, foram motivadas pela escassez de empreendedores privados; pela dificuldade de financiamento privado local para novos empreendimentos ou a expansão dos antigos; pela incapacidade das empresas assumirem os riscos de investimentos em larga escala; pelo medo de exploração por firmas estrangeiras; e pelas correntes intelectuais que enfatizavam as limitações dos mercados (STIGLITZ; LIN; MONGA, 2013).

No Brasil, a criação de importantes empresas estatais iniciou-se ainda na década de 1940, podendo-se citar: Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) (1941); Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) (1942); Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) (1952); Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) (1953); e Furnas Centrais Elétricas S. A. (FURNAS) (1957).

O resultado obtido a partir da adoção de políticas industriais, contudo, é heterogêneo. Há países que conseguiram registrar altas taxas de crescimento, e outros que permaneceram estagnados, ou até regrediram. Porém, vale ressaltar que, embora as políticas industriais fossem frequentemente responsabilizadas pelos resultados decepcionantes, muitas vezes, a verdadeira fonte do problema estava no fracasso das políticas macroeconômicas e na governança (STIGLITZ; LIN; MONGA, 2013).

No que tange ao Brasil, até a década de 1970, o País implementou uma ativa e forte política industrial voltada para a substituição de importações — na qual se configurou a moderna estrutura industrial brasileira, optando-se por grandes escalas de produção, justificadas pela alta taxa de crescimento da economia, privilegiando a utilização de tecnologias de ponta, e adotando cadeias produtivas com alto grau de integração vertical⁷ —, sendo bem-sucedida na estruturação de novos setores, como petroquímica e papel e celulose, mas não conseguiu impulsionar setores preexistentes, como têxteis e automotivos (CASTRO, 1999; KUPFER; FERRAZ; MARQUES, 2013).

⁷ De acordo com Porter (2004, p. 313), “a integração vertical é a combinação de processos de produção, distribuição, vendas e/ou outros processos econômicos tecnologicamente distintos dentro das fronteiras de uma mesma organização.”

As décadas de 1980 e 1990 foram marcadas por um período de sobrevivência da indústria brasileira, em que se buscou a adequação à alta inflação e à estagnação. Como consequências, desenvolveu-se um comportamento de aversão ao risco; os bancos encontraram uma fonte de lucros elevados nos empréstimos ao governo e nos ganhos inflacionários; houve a intensificação de comportamentos individualistas e voltados ao curto prazo; e observou-se o declínio e a descaracterização do Estado desenvolvimentista (CASTRO, 1999).

Devido principalmente às dificuldades macroeconômicas decorrentes de níveis muito elevados de endividamento interno e externo, a política industrial foi progressivamente desmontada e praticamente abandonada (KUPFER; FERRAZ; MARQUES, 2013). Assim, não existiu, verdadeiramente, uma política industrial no Brasil na década de 1990, apenas iniciativas isoladas, que contrariavam os rumos da política macroeconômica, e careciam de recursos para que alcançassem seus objetivos (COUTINHO; SARTI, 2003).

Após o Consenso de Washington, em 1989, prevaleceram as orientações dos organismos internacionais, tais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial, entre outros, argumentando que os riscos associados às tentativas de corrigir as falhas de mercado por meio de políticas públicas eram elevados, sendo mais seguro abster-se da intervenção, e muitos países começaram a desfazer suas políticas industriais (TORDO *et al.*, 2013). Logo, com a ascensão do fundamentalismo de mercado, o pêndulo passou de falhas de mercado a falhas de governo. O novo evangelho intelectual para a economia do desenvolvimento estava fundamentado na racionalidade dos agentes que operavam nos mercados livres, e atribuía o sucesso econômico apenas à liberalização, à privatização e à desregulamentação. Tornou-se moda rejeitar qualquer tentativa proativa do governo de promover a transformação estrutural, e a política industrial ficou em segundo plano (STIGLITZ; LIN; MONGA, 2013).

Cabe ressaltar que, apesar de as nações desenvolvidas defenderem a liberalização econômica como a melhor maneira de fomento ao crescimento econômico e ao bem-estar social, a maior parte delas implementa políticas industriais (FERRAZ; PAULA; KUPFER, 2013). Inclusive, Nester (1997 apud LIN; MONGA, 2013) salienta que a posição competitiva de cada empresa norte-americana é afetada pela política do governo, e que sua grande indústria é extremamente envolvida e dependente dele.

Block e Keller (2011 apud ANDREONI; CHANG, 2019) salientam que, entre a segunda metade da década de 1990 e a primeira metade dos anos 2000, em economias industrializadas maduras como a dos Estados Unidos, as políticas industriais foram orientadas principalmente por uma estrutura focada em inovação, e foram amplamente disfarçadas sob vários outros nomes — política de competitividade, ciência e tecnologia — e implementadas por agências ou

ministérios não industriais. De fato, segundo Chang (2004), o disfarce da política industrial objetivava perpetuar o mito de que economias bem-sucedidas não praticam política industrial, e, desse modo, persuadir as economias em desenvolvimento a não usar tal política.

Entretanto, a crise global de 2008-2009 impeliu economistas e formuladores de políticas a reconhecerem que as falhas de mercado são generalizadas, que alguns dos principais objetivos políticos nacionais e globais — igualdade de oportunidades para todos os cidadãos, controle da poluição, mudança climática, entre outros — simplesmente não são refletidos em valores de mercado. Além disso, mesmo os governos que defendem políticas horizontais ou neutras acabam agindo de modo a favorecer certas indústrias mais do que a outras, por conseguinte, moldando a alocação setorial da economia. Portanto, há um novo ímpeto para a política industrial e o reconhecimento geral — mesmo entre os economistas tradicionais — de que ela geralmente envolve uma boa política econômica (STIGLITZ; LIN; MONGA, 2013).

Também Coutinho e Sarti (2003) defendem o emprego de políticas industriais alegando que

Embora os críticos ortodoxo-neoclássicos vejam na política industrial, particularmente nas iniciativas setoriais ou verticais, uma fonte de distorções, ela visa justamente corrigir distorções e falhas de mercados que comprometem o pleno desenvolvimento do potencial competitivo da indústria (COUTINHO; SARTI, 2003, p. 334).

Greenwald e Stiglitz (2013) explicam haver duas razões para o recente interesse na política industrial: primeiro, finalmente tem se constatado que as forças de mercado não existem em um vácuo — mesmo que involuntariamente, o governo está sempre engajado na política industrial, pois é ele quem estipula as regras e regulamentos, os modelos legais e como eles são reforçados —; segundo, nota-se que, quando o governo faz decisões de gastos — sobre infraestrutura, educação, tecnologia ou qualquer outra categoria de gastos —, isso afeta a estrutura da economia.

Seguindo tal tendência, a política industrial voltou a ter importância no Brasil, nos anos 2000, destacando-se a implantação de três políticas:

- A Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), de 2004 a 2007: concebida para atender a setores com grandes e crescentes déficits comerciais (bens de capital, semicondutores, software, bem como fármacos e medicamentos);
- A Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), de 2008 a 2010: idealizada dentro de um contexto de crescimento internacional e abundância de moeda estrangeira decorrente de melhorias nos termos de troca, com o objetivo de alavancar investimentos e inovação para sustentar o crescimento;

- O Plano Brasil Maior (PBM), de 2011 a 2014: criada para fortalecer as operações em setores em que a inovação tecnológica desempenha papel fundamental; aumentar a produtividade e a atualização tecnológica ao longo das cadeias de valor; ampliar os mercados interno e externo para empresas brasileiras; e propiciar um crescimento socialmente inclusivo e ambientalmente sustentável (KUPFER; FERRAZ; MARQUES, 2013).

Ao longo desses quase dez anos de retorno da política industrial no Brasil, muitas vezes o foco foi desviado para a necessária gestão dos efeitos indesejáveis derivados das incertezas econômicas ocasionadas, em grande parte, pelo *boom* dos preços das *commodities* e pela crise financeira internacional (KUPFER; FERRAZ; MARQUES, 2013). Além disso, a crescente perda de competitividade internacional da indústria nacional perante outros países deriva do câmbio excessivamente valorizado, dos juros reais muito altos, e da âncora fiscal destinada ao pagamento da dívida (CANO, 2012).

Cabe salientar que a política industrial pode ser caracterizada e examinada de acordo com o interesse pretendido: políticas horizontais ou funcionais — pautadas em medidas de alcance global — e políticas verticais ou seletivas — definidas para impulsionar indústrias, cadeias produtivas ou grupos específicos de empresas (FERRAZ; PAULA; KUPFER, 2013).

As políticas horizontais compõem programas dirigidos à melhoria do ambiente econômico, não discriminando setores. De acordo com Gonçalves (2016), tais políticas não são suficientes para promover o desenvolvimento, pois ele não é um processo automático ou natural, que deriva do funcionamento normal das forças de mercado, notadamente em países que não estão na fronteira tecnológica.

Neste contexto, a presente tese discute a utilização de políticas industriais verticais para o fomento do desenvolvimento, notadamente por meio da discussão da adoção da PCL para o setor de petróleo e gás (P&G), em virtude de o desenvolvimento de setores produtivos independentes de recursos naturais ser mais urgente para seus países produtores diante da recente tendência de “comoditização” do comércio mundial (TORDO *et al.*, 2013). Além disso, tal tendência tem reforçado as discussões sobre o papel do petróleo no desenvolvimento, visto que os países que apenas exportam petróleo bruto não se beneficiam de tal riqueza, sendo necessária a construção de uma rede de empresas fornecedoras de bens, serviços e tecnologia, para que se apropriem da riqueza proveniente do recurso natural.

Com o intuito de atenuar e impedir os resultados nocivos da abundância de recursos naturais, são estabelecidas políticas públicas com o objetivo de evitar a sobrevalorização

cambial, de modo a potencializar o desenvolvimento e a diversificação industrial, que, do contrário, tenderiam a se concentrar nas atividades extrativistas (POMPERMAYER, 2011).

Deste modo, a próxima seção aborda a PCL como instrumento de política industrial.

1.3 A POLÍTICA DE CONTEÚDO LOCAL COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA INDUSTRIAL

Diferentes países, em diferentes momentos e em diferentes contextos, têm aplicado a PCL; contudo, frequentemente, esse mecanismo visa a superação de uma crise econômica (SEMYKINA, 2017). Por consequência, a utilização de exigências de Conteúdo Local passou a obter maior espaço no debate econômico após a crise global de 2008-2009, quando vários países passaram a adotar medidas de proteção para salvaguardar seus mercados dos efeitos da crise (GONÇALVES, 2016).

Apesar do recente acirramento do debate relativo às exigências de Conteúdo Local, seu exercício está presente nas relações comerciais internacionais há séculos. Conforme Chang (2004), o primeiro registro dessas exigências é creditado ao Rei Eduardo III (1327-1377), da Inglaterra, que centralizou o comércio de lã bruta e proibiu a importação do referido tecido.

De acordo com a Organização Mundial do Comércio (OMC), medidas de Conteúdo Local são exigências para que o investidor adquira uma certa quantidade de insumos locais para integração em seu produto.⁸

Na literatura acadêmica, existem várias definições para Conteúdo Local (CL), mas a maioria dos pesquisadores coaduna com a ideia de que é um requisito, geralmente expresso como uma porcentagem dos custos, da força de trabalho local e de matérias-primas utilizadas no processo de fabricação, com o intuito de criar o valor adicionado à economia local (SEMYKINA, 2017).

Em termos gerais, Tordo *et al.* (2013) consideram que as PCLs são intervenções do governo que buscam aumentar, no longo prazo, o fornecimento local de produtos e mão de obra para um setor produtivo, envolvendo todos os estágios de sua cadeia de valor.

Tanto os países desenvolvidos como os países em desenvolvimento têm usado a PCL em setores industriais, tais como eletricidade, automotivo, químico, energia renovável, mineração, petróleo e gás. A motivação básica para a implantação dessa política nos países

⁸ WTO, Glossary of terms. “Local-content measure: Requirement that the investor purchase a certain amount of local materials for incorporation in the investor’s product”. Disponível em: www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min99_e/english/about_e/23glos_e.htm

desenvolvidos parece ser a possibilidade de criação de emprego, enquanto que, nos países em desenvolvimento, os objetivos são a proteção da indústria nascente e a capacidade de fornecer às empresas locais grandes encomendas de empresas estrangeiras ou domésticas, realizando investimentos em grande escala (SEMYKINA, 2017).

As descobertas de reservas de P&G impulsionam os formuladores de políticas públicas, nos países produtores, a procurar obter os maiores benefícios para suas economias a partir da extração desses recursos esgotáveis (TORDO *et al.*, 2013). Apesar de serem ricos em P&G, há países que apresentam fraco desempenho econômico, e têm sido tema de estudos que buscam revelar quais as origens de tal fenômeno, assim como verificar como podem ser estabelecidas políticas públicas que sejam capazes de tornar a exploração de P&G favorável aos referidos países, por meio do desenvolvimento da indústria local e da redução da dependência ao recurso natural (XAVIER JR, 2012).

Nessas circunstâncias, elaborar ou aditar uma legislação quanto à adoção de CL tornou-se uma estratégia política em países ricos em recursos, tanto naqueles que são produtores maduros quanto nos mais recentes (TORDO *et al.*, 2013). Sendo que, na indústria do petróleo e do gás, a PCL foi introduzida pela primeira vez na Noruega ao desenvolver campos de petróleo e gás no Mar do Norte, no início da década de 1970, visando a transferência de tecnologia, a criação de novas indústrias em torno dos projetos de petróleo e gás e o fornecimento de empregos aos habitantes locais (SEMYKINA, 2017).

Todavia, as economias pouco desenvolvidas enfrentam desafios consideráveis na implantação de PCL, pois dependem de acelerar rapidamente a capacidade doméstica de oferta de serviços e suprimentos, tendo, provavelmente, dificuldade na criação de redes de serviços mais complexas. Além disso, o desafio de E&P é agravado pelo ritmo em que as atividades do setor são realizadas, pelas limitações na capacidade de fomento por parte do governo, bem como pelo fato de os fornecedores do setor serem grandes transnacionais com poder de mercado e relações de longo prazo bem estabelecidas com as empresas petrolíferas, criando um viés contrário à contratação de fornecedores locais (TORDO *et al.*, 2013).

Os objetivos e princípios da PCL podem estar resumidos em declarações amplas de política governamental sobre CL — que podem ou não serem específicas para o setor de petróleo e gás e/ou constarem em planos estratégicos nacionais ou departamentais. O CL pode estar relacionado à criação de empregos, ao treinamento e desenvolvimento industrial, à criação de vínculos para trás e para frente, à atração de investimento interno ou a uma combinação de todos os itens anteriores (TORDO *et al.*, 2013). Contudo, as referidas exigências são continuamente analisadas como medidas de política comercial, com propósitos puramente

protecionistas e não como uma ferramenta de política industrial, em virtude de sua má aplicação em muitos países (GONÇALVES, 2016).

Baseando-se em Cimino *et al.* (2014), Hufbauer *et al.* (2013) e Guimarães (2015), Gonçalves (2016) aponta que as principais críticas à utilização de exigências de CL baseiam-se em critérios quantitativos, e destaca: (i) restrições quantitativas podem gerar atrasos e aumentos de custo, ao contrário de tarifas ou subsídios; (ii) os impactos nos produtores a jusante na cadeia são difíceis de estimar, tornando os resultados menos transparentes; (iii) a política tem impacto direto sobre a eficiência das empresas e sobre a competitividade do sistema produtivo; (iv) a proteção efetiva às firmas locais é muito variável, podendo, em alguns casos, não ter efeito, pois as firmas domésticas seriam os fornecedores de menor custo; (v) as firmas domésticas podem ficar isoladas da competição externa; e (vi) a fusão desses fatores pode dificultar o monitoramento e a avaliação da efetividade da política.

Por sua vez, Tordo *et al.* (2013), respaldando-se na análise histórica e na investigação conceitual, salientam que os argumentos contra o uso de PCL são: (i) a má distribuição de recursos e/ou ineficiências; (ii) o desalinhamento entre instrumentos e objetivos políticos; e (iii) a regulação internacional e estruturas institucionais.

Considerando a premissa de que a escolha em proteger a indústria nascente depende da aptidão de aprendizado local e da capacidade de substituição dos bens importados por domésticos, Melitz (2005 apud GONÇALVES, 2016) analisa um modelo de maximização de bem-estar com proteção à indústria nascente e compara a efetividade de diferentes instrumentos, e conclui que, na existência de custos de ajustamento da política e de imprecisão em relação à curva de aprendizado, o uso de cotas suscita níveis mais elevados de bem-estar do que tarifas e podem, até mesmo, ser preferíveis à concessão de subsídios à produção doméstica.

Por seu turno, Tordo *et al.* (2013) agrupam as justificativas usadas para promover a PCL em três categorias: (i) aumento do valor agregado — adoção de uma política explícita de diversificação e de políticas que apoiam o desenvolvimento de novos produtos; (ii) falhas de mercado/externalidades — apoio ao desenvolvimento de habilidades e capacidades específicas da força de trabalho local; parcerias com as multinacionais, visando a transferência de tecnologia e o investimento em atualizações tecnológicas; e revisão dos sistemas regulatórios visando a correção de falhas de mercado; e (iii) objetivos sociais — contribuição para a elevação do nível de emprego local e compensação pelos impactos socioeconômicos adversos das atividades de petróleo e gás em comunidades locais e grupos vulneráveis.

1.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As grandes transformações tecnológicas, econômicas e sociais observadas a partir do século XX transformaram, entre outras coisas, os métodos de produção e as relações entre países, empresas e pessoas. Contudo, ao findar a segunda década do século XXI, observa-se que as grandes questões que nortearam os estudos relativos à disparidade de desenvolvimento entre países e regiões permanecem abertas.

Incluso, neste contexto, encontra-se a questão de possuir grandes reservas naturais, se seria uma bênção ou uma maldição.

Vimos que os estudos que consideram que a abundância de recursos naturais pode ser negativa à economia do país, na verdade, revelam os efeitos nocivos advindos da configuração dada à exploração e gestão das operações envolvidas no aproveitamento dos referidos recursos.

Assim, se os países de industrialização tardia procuraram, especialmente na segunda metade do século XX, implantar uma política de substituição de produtos importados de maior valor agregado, utilizando para tanto os recursos advindos da comercialização de recursos naturais, na atualidade, o foco se volta para a melhoria da qualidade institucional como meio de garantir a melhor gestão dos recursos, bem como a produção de conhecimento resultante do desenvolvimento tecnológico, capaz de elevar a produtividade e também permitir a exploração de recursos em novas fronteiras — como o petróleo e gás na camada de pré-sal no Brasil.

Deste modo, percebe-se que mais importante do que questionar se possuir grandes reservas naturais é uma bênção ou uma maldição, o fundamental é ponderar como explorar de modo amplamente sustentável, ou seja, como beneficiar-se do recurso de forma a contribuir para o desenvolvimento e, ao mesmo tempo, reduzir os impactos ambientais inerentes à exploração.

Essa perspectiva nos leva a refletir a respeito do emprego de políticas industriais como instrumento de fomento ao desenvolvimento, e, aqui, igualmente encontramos controvérsias.

Na visão ortodoxa, as políticas industriais só devem ser implementadas com o objetivo de corrigir as falhas de mercado, enquanto a abordagem desenvolvimentista considera que o Estado, sendo um componente dinâmico para o desenvolvimento, deve propor e aplicar políticas industriais, inclusive participando da produção, por meio de empresas estatais. Outrossim, a ótica evolucionista enfatiza a importância do processo de inovação, permitindo a intervenção pública dirigida a fomentar a pesquisa e o desenvolvimento de novos produtos, serviços e processos.

Após a crise global de 2008-2009, porém, houve uma equalização no debate, e, na atualidade, boa parte dos economistas e formuladores de políticas reconhecem ser necessária a adoção de algum tipo de política industrial — vertical ou horizontal — diante da constatação de que as livres forças do mercado não tendem ao equilíbrio da economia, pelo contrário, tendem a produzir desequilíbrios que conduzem às crises.

Nesta perspectiva, abre-se espaço para analisar o uso de PCL, entendendo esta como uma política industrial vertical, que objetiva permitir que os países abundantes em recursos naturais possam explorar tal riqueza, desenvolver e diversificar seu mercado interno, capacitar trabalhadores, aprimorar a tecnologia, fortalecer as instituições, gerar empregos, minimizar os impactos ambientais e sociais, ou seja, propiciar desenvolvimento.

Portanto, com o propósito de somente exemplificar e não de comparar, o próximo capítulo versa sobre os modelos de regulamentação do setor petrolífero — especialmente os referentes à PCL — adotados por países de diferentes graus de desenvolvimento na Europa, na África e na América Latina, bem como as principais características da PCL brasileira.

CAPÍTULO 2: POLÍTICA DE CONTEÚDO LOCAL

O capítulo anterior apresentou uma revisão da literatura que aborda o controverso tema “maldição dos recursos naturais” e a “doença holandesa”, mostrando que há autores que sustentam a ideia de “maldição” dos recursos naturais; outros que atribuem às instituições a responsabilidade de coibir os efeitos da “maldição”; e ainda os defensores do dinamismo tecnológico como inibidor da “maldição”. Narrou, também, os principais fundamentos para a adoção de políticas industriais, bem como argumentos contrários e favoráveis a ela.

Nessa discussão, evidenciaram-se as medidas de política industrial que outorgam proteção à produção local por meio de exigências de Conteúdo Local, revelando que diferentes países, em diferentes momentos, e em diferentes contextos têm aplicado a PCL.

Deste modo, o propósito do presente capítulo é somente exemplificar, e não comparar, os modelos de regulamentação do setor petrolífero, referentes à PCL, adotados por países de diferentes graus de desenvolvimento na Europa, na África e na América Latina, com especial destaque à PCL brasileira.

Para cumprir tais propósitos, foi realizada uma pesquisa bibliográfica e documental, optando-se por apenas exemplificar, porque considera-se que, ao analisar a adoção de PCL nos países produtores, é fundamental levar em consideração o contexto de sua aplicação, evitando comparar aquilo que é incomparável, ou seja, comparar países desenvolvidos — tais como Noruega e Reino Unido — com países subdesenvolvidos — a exemplo de Angola e Nigéria.

O capítulo está organizado em três seções. Na primeira, são expostas informações relativas à regulamentação do setor petrolífero de países selecionados. Na segunda, é apresentado o histórico da PCL brasileira; e a terceira, as considerações finais.

2.1 EXPERIÊNCIAS DE POLÍTICA DE CONTEÚDO LOCAL

O modelo praticado na Noruega é frequentemente citado como um caso de sucesso. Nilsen (2016), ao estudar a PCL norueguesa, verificou que, nos primórdios da história do petróleo norueguês — a partir da segunda metade do século XX — o Estado desenvolveu uma PCL rigorosa, com o intuito de garantir que suas próprias empresas pudessem participar e liderar operações no longo prazo. Ou seja, a Noruega decidiu desenvolver seus recursos petrolíferos lentamente, com o objetivo explícito de permitir que um setor de serviços noruegueses se desenvolvesse (TORDO *et al.*, 2013). Tal estratégia logrou enorme sucesso e

permitiu a formação de uma indústria altamente competitiva, composta por empresas que se tornaram líderes mundiais em exploração submarina, perfuração e engenharia, o que permitiu ao Estado promover posteriormente a liberalização no setor (NILSEN, 2016).

Entretanto, em 2009, quando a atividade petrolífera se estendeu geograficamente para o extremo norte da Noruega, o Ministério do Petróleo e Energia, mais uma vez, formulou documentos com o intuito de regular a atividade e fomentar a participação de empresas locais na exploração e produção de petróleo na referida região. Porém, como não foram estipulados índices de CL específicos, as empresas tiveram que dialogar entre si e também com os representantes locais — empresários regionais, associações de empresas regionais e organizações trabalhistas —, procurando soluções que atendessem às expectativas relacionadas aos benefícios do CL. Ou seja, o Estado norueguês ainda administra e controla as operações (NILSEN, 2016).

A experiência do Reino Unido no setor de petróleo é bem diversa. Quando iniciou sua trajetória no setor, já possuía um parque industrial estruturado em um nível mais avançado do que o da Noruega, e optou por uma abordagem baseada no mercado (TORDO *et al.*, 2013) e, dependendo das empresas de serviços estrangeiros, de seu conhecimento e dos efeitos indiretos de sua participação no mercado (HALLWOOD, 1990 apud TORDO *et al.*, 2013). Os blocos foram concedidos discricionariamente, sem a realização de leilões, geralmente às empresas compromissadas com o rápido desenvolvimento das reservas e com o uso de fornecedores baseados no Reino Unido. Contudo, a partir da década de 1970, houve uma revisão de tais políticas em virtude da descoberta de dois grandes campos petrolíferos; do primeiro choque do petróleo; e da insuficiente participação das firmas britânicas no fornecimento de bens e serviços para a indústria petrolífera (XAVIER JR, 2012). Assim, passou a ser implementada uma PCL que não previa sanções às concessionárias — apesar de companhias com nível baixo de CL terem pouca probabilidade de ganhar novas concessões —, mas era pautada no apoio às empresas domésticas do setor parapetrolífero, no financiamento aos fornecedores locais e na supervisão de compras das empresas petrolíferas (XAVIER JR, 2012; TORDO *et al.*, 2013).

Observa-se que os dois países desenvolvidos citados acima, Noruega e Reino Unido, adotaram métodos de exigência de CL diferentes, porém ambos utilizaram tal instrumento, com o intuito de se apropriar das rendas petrolíferas para o desenvolvimento e fortalecimento de sua própria indústria.

O diferencial em termos de desenvolvimento econômico, tecnológico e social entre os exemplos anteriores e os países africanos indica desde logo que as experiências seriam profundamente diferenciadas. Ovadia (2016), ao estudar a utilização de PCL em países da

região subsaariana, destaca que há uma longa história de tentativas fracassadas de promover o controle nacional de recursos petrolíferos na África, sendo que tal controle somente ganhou impulso na década de 1970, quando os países começaram a ter suas próprias empresas de exploração e produção de petróleo.

O governo nigeriano criou sua empresa em 1977 — *Nigerian National Petroleum Corporation* (NNPC) —, e iniciou um programa de nacionalização. Contudo, tal processo foi amargamente dificultado pelo capital estrangeiro, que ignorou leis, regulamentos e políticas voltadas à implantação da nacionalização. Como consequência, o Estado nigeriano não obteve o controle efetivo sobre a indústria, ficando restrito à captura das rendas do petróleo pelas elites. Contudo, no começo do século XXI, a Nigéria introduziu ações para a adoção de exigências de CL por meio da criação de uma divisão de CL dentro da NNPC e da promulgação da Lei de Desenvolvimento de Conteúdo da Indústria de Petróleo e Gás da Nigéria, estabelecendo metas para a participação nigeriana em 280 categorias separadas sobre serviços de petróleo (OVADIA, 2016).

Quanto a Angola, após sua independência, em 1975, o governo nacionalizou a empresa portuguesa ANGOL de Lubrificantes e Combustíveis, criando a companhia nacional de petróleo, Sociedade Nacional de Combustíveis de Angola (Sonangol). As empresas internacionais foram autorizadas a operar em Angola em *joint ventures* e acordos de contratação com a Sonangol; e, a partir da década de 1980, foram aprovadas leis que estabeleceram metas quanto aos angolanos serem contratados por empresas internacionais, e instituiu-se um quadro obrigatório para a formação e promoção dos funcionários angolanos. No entanto, essas leis e regulamentos foram largamente ignorados pelas companhias estrangeiras (OVADIA, 2012 apud OVADIA, 2016).

Apesar de a Sonangol ser a principal instituição de implantação da PCL em Angola, não é a única. O Ministério do Petróleo criou uma diretoria chamada “Direção Nacional de Fomento à Angolanização” para aumentar a participação angolana no setor petrolífero. Foram aprovadas novas leis que fornecem incentivos fiscais às empresas locais, bem como leis e regulamentos que exigem o uso de bancos angolanos e obrigam as companhias de petróleo a pagarem impostos a empreiteiros locais em moeda angolana (OVADIA, 2016).

No entanto, ainda de acordo com Ovadia (2016), particularmente após a queda dos preços do petróleo, em 2014, as empresas estrangeiras vêm pressionando os governos africanos a reduzirem os índices de CL alegando necessidade de reduzir custos, forçando o enfraquecimento dessas políticas em favor de uma agenda mais “pró-business” e suscitando dúvidas quanto aos benefícios das mudanças para o desenvolvimento nacional.

Nota-se que os dois países africanos têm tido muito mais dificuldades em aplicar uma PCL, bem como apropriar-se dos benefícios advindos da riqueza do petróleo, em virtude de não contarem com uma indústria nacional fortemente estabelecida quando o início da exploração ocorreu, bem como com instituições capazes de fazer frente às pressões exercidas pelas grandes companhias internacionais de petróleo.

Quanto à experiência latino-americana, merece destaque o caso da Venezuela, dada a anterioridade da exploração de petróleo em seu território. O país teve o primeiro poço comercial descoberto em 1914, e, a partir daí, as companhias estrangeiras comandaram a exploração do petróleo e transformaram a Venezuela no maior exportador mundial de petróleo cru entre 1928 e 1970 (SOUZA, 2008). Em consequência, a Venezuela sofreu uma profunda mudança em sua economia, passando de fundamentalmente agrícola para uma economia gerida pelo petróleo.

Nas décadas de 1920 e 1930, foram promulgadas leis com o intuito de aumentar a apropriação estatal das rendas petrolíferas; na década de 1940, foi determinado um imposto prevendo a divisão igualitária dos lucros da exploração petrolífera entre o Estado e as companhias estrangeiras — conhecido como *fifty-fifty* —, que vigorou até 1959, quando foi rompido e o Estado passou a ficar com parcelas maiores, preparando o caminho para a estatização da indústria petrolífera e a criação, em 1976, da Petróleos da Venezuela (PDVSA) — companhia estatal de petróleo — com o propósito de extrair petróleo e comandar o processo de crescimento econômico do país (SOUZA; SOUZA; ALVIM, 2008).

Ao adentrar a década de 1980, houve queda nos preços do petróleo, a Venezuela “*entrou em profunda crise econômica e política, agravada por uma sucessão de governos corruptos*” (SOUZA, SOUZA e ALVIM, 2008, p. 74). A estagnação econômica mundial, que teve início nos anos 1980, favorecendo a ascensão de políticas neoliberais voltadas à diminuição da participação do Estado na economia e à abertura de mercados, provoca, na América Latina, igualmente um longo período recessivo.

Quando Hugo Chávez assumiu o governo, em 1999, o setor agropecuário havia se restringido a tal ponto que a Venezuela dependia da importação de alimentos para abastecer o mercado interno, e os preços do petróleo estavam em um patamar muito baixo. Assim, para impulsionar a economia, ele efetivou mudanças constitucionais e programas econômicos e sociais, com o intuito de afastar-se do modelo rentista, improdutivo e importador, calcado na renda petrolífera. Contudo, a economia venezuelana permaneceu excessivamente dependente das receitas do petróleo, ficando exposta às flutuações dos preços internacionais da referida *commodity*. Quando há elevação de preços, o governo adota políticas expansionistas; quando há queda de preços, ocorre a retração dos gastos públicos, perpetuando a ausência de uma

política voltada para a diversificação produtiva (MEDEIROS, 2008; SOUZA; SOUZA, 2009). Como consequência, na atualidade, a Venezuela passa por uma grave crise econômica e social sem precedentes em sua história.

Outro país latino-americano que se destaca na E&P de petróleo é o México, onde os primórdios da exploração de petróleo remontam às últimas décadas do século XVIII. Todavia, foi durante as primeiras décadas do século XX que ela começa a se expandir sendo exercida pela iniciativa privada por meio de permissões outorgadas pelo presidente da República. Em 1917, a Constituição dos Estados Unidos Mexicanos declarou que a posse das riquezas do subsolo pertence à nação, e estabelece novos impostos sobre a indústria do petróleo, incluindo uma taxa anual e royalties de 5% em todas as terras (TÉLLEZ, 2011).

A desgastada relação entre as empresas petrolíferas e os trabalhadores culminou com uma greve, em 1937, e, um ano depois, o Supremo Tribunal Federal obrigou as empresas a atender a demandas trabalhistas. Porém, as companhias se recusaram a cumprir tal determinação, o que resultou na expropriação das reservas mexicanas em 18 de março de 1938 por meio de decreto do presidente Lázaro Cárdenas. Posteriormente, em 7 de junho, foi criada a Petróleos Mexicanos (PEMEX), como uma agência encarregada da exploração e administração de hidrocarbonetos em favor do Estado mexicano, sendo adotado o modelo de partilha da produção, admitindo apenas a participação de empresas mexicanas (TÉLLEZ, 2011; EBLING, 2016).

A indústria de óleo no México se tornou, no decorrer do século XX, uma alavanca vital para o desenvolvimento da economia do país (PLAYFOOT, 2015). No início da década de 1970, a indústria de petróleo foi o sustentáculo do chamado “milagre mexicano”, estimulando a construção de infraestrutura e beneficiando outros setores da indústria mexicana, além de aumentar as exportações (BERMÚDEZ, 1976 apud EBLING, 2016).

Durante o mesmo período, iniciou-se a exploração de poços submarinos no Golfo do México, que proporcionaram o descobrimento do complexo de Cantarell — a maior reserva já descoberta em seu território (EBLING, 2016). A partir daí, o país se tornou um grande exportador de petróleo, mas não criou uma entidade autônoma para administrar em favor do desenvolvimento dos recursos excedentes da nova riqueza petrolífera (AGUILERA GOMEZ, *et al.*, 2014).

Na década de 1980, como em outros países, o México começou uma série de reformas em sua economia, abandonando políticas de proteção da indústria nacional, bem como instaurou um processo de abertura econômica, desregulação, descentralização e privatização de empresas estatais (EBLING, 2016). Porém, até 2008, não havia leis que exigissem índices de CL nos

contratos de E&P. Contudo, no referido ano, a PCL foi formalmente introduzida na legislação mexicana após a aprovação de uma reforma legislativa, em que foi estabelecido que a Pemex deveria elaborar uma estratégia que permitisse a elevação do CL em 25%. Propôs a criação de um programa para fortalecer a capacidade dos fornecedores e contratantes para preencher as necessidades da indústria de óleo e gás, e determinou que a Nacional Financiera (NAFIN) — o banco de desenvolvimento nacional — criasse um fundo para canalizar recursos públicos a programas destinados a fortalecer a cadeia de suprimentos de óleo e gás nacional (GRUNSTEIN; DÍAZ-WIONCZEK, 2017).

O Ministério da Economia é o responsável pela implantação da PCL mexicana, devendo estabelecer a sua metodologia de aplicação, abrangendo: bens e serviços contratados, relativos às suas origens; requisitos de qualificação de mão de obra; treinamento de mão de obra local; investimento em instalações (infraestrutura) nos níveis local e regional; e transferência de tecnologia (GRUNSTEIN; DÍAZ-WIONCZEK, 2017).

Recentemente, em 2013, foi promulgada uma reforma constitucional em matéria de energia, que permite a participação privada em todas as áreas da indústria do petróleo, extinguindo o monopólio da Pemex, e estabelece que as atividades de E&P de hidrocarbonetos realizadas em território mexicano deverão atingir, em média, pelo menos 35% de conteúdo nacional. Contudo, a mencionada meta exclui a E&P em águas profundas e ultraprofundas. Uma das principais justificativas apresentadas para a efetivação da mencionada reforma foi a remoção de obstáculos para favorecer a abertura e a competitividade dos mercados de energia, com o acesso mais amplo ao investimento privado local e estrangeiro (AGUILERA GOMEZ, *et al.*, 2014; GRUNSTEIN; DÍAZ-WIONCZEK, 2017).

Observa-se que há semelhanças entre o desenvolvimento da indústria petrolífera mexicana e a brasileira, pois ambas se expandiram a partir de investimentos públicos efetivados por meio de uma companhia estatal, e, a partir de mudanças na regulação, buscaram implantar uma PCL. Deste modo, a seguir, apresentaremos uma síntese histórica da PCL brasileira.

2.2 AS FASES DA POLÍTICA DE CONTEÚDO LOCAL NO BRASIL

O histórico das atividades petrolíferas no Brasil se confunde com a história da Petrobras. Desde sua fundação, em 1953, então empresa estatal e monopolista, a Petrobras procurou atuar no sentido de desenvolver um consistente plano de nacionalização não só de seu corpo técnico como também quanto à capacitação empresarial das empresas ligadas ao suprimento de bens e

serviços, pois, naquele momento histórico, dependia quase que 100% da importação desses serviços e produtos. Graças à adoção dessa diretriz de estratégia empresarial e em razão da implantação de um centro tecnológico próprio, o Centro de Pesquisas Leopoldo Américo Miguez de Mello (Cenpes), que veio a se tornar um competente centro de pesquisa aplicada e de engenharia básica, passando a desenvolver projetos conceituais e de produção *offshore*, criou-se no País uma extensa rede local de fornecedores de bens e serviços.

Em decorrência, enquanto na década de 1950, o índice de compras locais era de apenas 10%, a partir dos anos 1960 até fins da década de 1980, os índices de nacionalização já atingiam 60%. Cabe registrar que esse é um momento em que a exploração e a produção de petróleo e gás no País ainda estavam restritas às jazidas em terra ou em águas rasas. Durante esse período, várias empresas estrangeiras fornecedoras estabeleceram filiais ou se associaram a empresas brasileiras para suprirem essa demanda, o que, para a Petrobras, significou minimizar os riscos do fornecimento externo em um setor não só altamente estratégico como sujeito a instabilidades no cenário internacional.

No início dos anos 1990, contudo, uma nova etapa nas relações entre a petroleira brasileira e o parque fornecedor de bens e serviços teve início, quando a economia brasileira atravessou um período de redução nos investimentos em grandes projetos e de abertura ao mercado internacional.⁹ Esse processo de abertura econômica motivou alterações na política de compras da Petrobras, que direcionou sua demanda de bens e serviços para o mercado externo, agravando profundamente a situação dos fornecedores localizados no País. A queda marcante nos índices de compras locais levou à mobilização tanto de esferas do governo federal quanto de importantes segmentos empresariais.

No bojo das políticas liberais então adotadas, foi promulgada a Lei nº 9.478/1997 — Lei do Petróleo —, que extinguiu o monopólio da Petrobras, instituiu o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) — vinculado à Presidência da República e presidido pelo ministro de Estado de Minas e Energia — e a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) — organização da Administração Federal Indireta, autarquia federal, e órgão regulador da indústria do petróleo, gás natural, seus derivados e biocombustíveis, vinculada ao Ministério de Minas e Energia (MME).

Com o fim do monopólio da Petrobras, a ANP, na qualidade de órgão regulador do setor,

⁹ É fato conhecido que a década de 1990 foi marcada no Brasil por um processo de reestruturação produtiva, decorrente da abertura ampla e descontrolada do comércio exterior brasileiro, que provocou grande número de falências, altas taxas de desemprego, bem como a desarticulação de cadeias produtivas já consolidadas, assim como privatizações de proporções inéditas.

passou a elaborar os editais de concessão de exploração de blocos exploratórios, e incluiu como critério de julgamento para as fases de E&P uma pontuação proporcional ao nível de compromisso de CL dos projetos de investimento das empresas petrolíferas participantes dos leilões de blocos, uma vez que empresas multinacionais passaram a participar.

Buscando verificar como ocorreu a evolução das exigências de CL, partiu-se da análise de todos os 20 editais publicados pela ANP, sendo 15 editais desde a 1ª Rodada de Licitações de Blocos Exploratórios Outorga dos Contratos de Concessão para Atividades de Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural, realizada em 1999, até a 15ª, realizada em 2018; e 5 editais desde 1ª Rodada de Licitações de Blocos Exploratórios Outorga dos Contratos de Partilha de Produção para Atividades de Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural, realizada em 2013, até a 5ª, realizada em 2018.

Justifica-se a seleção dos referidos editais pelas seguintes razões:

1. Antes da promulgação da Lei nº 9.478/1997, a Petrobras exercia o monopólio da exploração de petróleo no Brasil, sendo assim, não havia editais de concessão;
2. Em 1998, ocorreu a chamada Rodada Zero, na qual foi confirmada a maioria dos campos explorados pela Petrobras, antes da promulgação da supracitada lei, sendo assim, não está dentro do escopo da presente pesquisa;
3. Os editais das rodadas de áreas com acumulações marginais foram desconsiderados, porque têm o objetivo de ofertar tão somente áreas inativas, onde não houve produção de petróleo e/ou gás natural ou a produção foi interrompida por falta de interesse econômico;
4. Estão no escopo desta pesquisa os editais de concessão¹⁰ — publicados após a promulgação da Lei nº 9.478/1997 a partir de 1999 — e os contratos de partilha de produção,¹¹ que se referem à exploração de petróleo na camada do pré-sal — publicados após a promulgação da Lei nº 12.351/2010 a partir de 2013.¹²

O resultado da análise mostra que o compromisso com o CL esteve presente desde a 1ª Rodada de Concessão de Blocos Exploratórios (1999), contudo, não foi estipulado um índice

¹⁰ No regime de concessão, a empresa concessionária detém a propriedade do óleo após a produção enquanto estiver em vigência o contrato de concessão.

¹¹ No regime de partilha de produção, a empresa vencedora do leilão arca com os investimentos necessários à exploração e produção e, após deduzir os custos de tais investimentos, o chamado “excedente em óleo” é repartido entre o Estado e a empresa.

¹² Para maiores detalhes sobre os regimes de concessão e partilha, ver PINTO JR., H. Q. et al. **Economia da Energia: fundamentos econômicos, evolução histórica e organização industrial**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.

de CL mínimo, o julgamento das propostas não levava em consideração índices globais, ou seja, havia separação entre compromissos com a aquisição de bens e de serviços, bem como avaliação distinta para a fase de exploração e para a fase de desenvolvimento. Além disso, as ofertas apresentadas que previam aquisição de bens e serviços acima de 50% na fase de exploração foram tratadas como sendo 50%. Já as ofertas apresentadas que previam aquisição de bens e serviços acima de 70% na fase de desenvolvimento foram tratadas como sendo 70%. Além disso, não houve previsão de aplicação de multas por descumprimento do compromisso com o CL (ANP, 1999).

Com relação à 2ª Rodada de Concessão de Blocos Exploratórios (2000), o edital passou a adotar índices globais, ou seja, sem a separação entre compromissos com a aquisição de bens e de serviços, e passou a ser previsto o pagamento de multa por descumprimento de qualquer compromisso firmado no edital (ANP, 2000).

No que se refere a índices e critérios de avaliação, não houve alteração durante a 3ª Rodada de Concessão de Blocos Exploratórios (2001) e a 4ª Rodada de Concessão de Blocos Exploratórios (2002). Porém, passou a ser adotada uma penalidade específica para o não cumprimento da Cláusula de CL, exigindo-se o pagamento de um montante proporcional ao valor das compras de fornecedores brasileiros, que teriam sido necessárias para atingir a porcentagem prevista tanto na fase de exploração como na fase de desenvolvimento (ANP, 2001; ANP, 2002).

É só no início do primeiro governo do presidente Luís Ignácio Lula da Silva, a partir da 5ª Rodada de Concessão de Blocos Exploratórios (2003), que os editais passaram a exigir um compromisso de Conteúdo Local mínimo, além de manter o compromisso com a aquisição local de bens e serviços como critério de julgamento das ofertas, e a previsão de multas no caso de descumprimento dos compromissos (ANP, 2003). As cláusulas de CL se converteram em um dos elementos de uma política industrial abrangente para adensar a cadeia produtiva, lançada em 2003, com o nome de Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural (Prominp), que era coordenado pelo MME, buscando encadear as diversas áreas do governo federal, as organizações empresariais e as entidades de representação da indústria petrolífera (SCHUTTE, 2016).

Para os editais da 5ª Rodada de Concessão de Blocos Exploratórios (2003) e da 6ª Rodada de Concessão de Blocos Exploratórios (2004), foram estipulados percentuais mínimos obrigatórios de investimentos nas fases de exploração e de desenvolvimento entre 30% e 70%; e compromissos adicionais específicos de aquisição de bens e serviços, nas fases de exploração e na etapa de desenvolvimento foram levados em consideração no julgamento das ofertas, tendo

havido diferenciação entre propostas apresentadas para blocos no mar e blocos em terra. Ademais, foram previstas multas caso os percentuais específicos de CL fossem descumpridos. Para valores abaixo dos mínimos obrigatórios, a multa seria de 50% do valor que teria sido necessário para atingir o percentual mínimo obrigatório; para as obrigações adicionais específicas acima dos valores mínimos obrigatórios, a multa seria de 20% do valor que teria sido necessário para atingir o percentual oferecido (ANP, 2003; ANP, 2004).

A partir da 7ª Rodada de Concessão de Blocos Exploratórios (2005), foram determinados percentuais mínimos e máximos de CL, além de previstos índices diferenciados para blocos situados em águas profundas, águas rasas e em terra, tal como pode ser observado no Quadro 1.

Quadro 1
Percentuais de investimentos locais mínimos e máximos a serem pontuados nas ofertas, para a fase de exploração e etapa de desenvolvimento

Localização do Bloco	Fase de exploração		Etapa de desenvolvimento	
	Mínimo (%)	Máximo (%)	Mínimo (%)	Máximo (%)
Águas profundas Profundidade > 400 m	37	55	55	65
Águas rasas 100 m < profundidade ≤ 400 m	37	55	55	65
Águas rasas Profundidade ≤ 100 m	51	60	63	70
Terra	70	80	77	85

Fonte: ANP. Edital da 7ª Rodada de Licitações – Parte A. Rio de Janeiro: 16 de agosto de 2005.

Também foram fixados percentuais de CL mínimos distribuídos por item e subitem, de acordo com a localização do bloco pretendido. Deste modo, o percentual global de CL a ser ofertado na fase de exploração e na etapa de desenvolvimento passou a ser calculado a partir do percentual de CL apresentado para cada um dos itens e subitens, e ponderado pelos seus pesos no investimento (ANP, 2005).

Diante da complexidade do processo, ainda foi prevista a possibilidade de o concessionário solicitar a liberação para a contratação de bem ou serviço no exterior — mecanismo que ficou conhecido como *waiver* — quando as propostas entregues pelos fornecedores apresentassem preços excessivamente elevados, quando comparados com os preços praticados no mercado internacional; quando as ofertas de prazos para entrega dos bens ou realização dos serviços locais fossem muito superiores aos praticados pelo mercado internacional, podendo comprometer o cronograma de atividades; na hipótese de o concessionário optar pelo emprego de uma nova tecnologia, não disponível por ocasião da licitação; ou ainda se houvesse motivos que justificassem ajustes quanto ao cumprimento de

CL. Entretanto, em todos os casos, o concessionário permaneceu obrigado a cumprir o percentual global de CL apresentado no momento da licitação (ANP, 2005).

Em contrapartida, se, na fase de exploração, o concessionário realizasse investimentos locais que excedessem o percentual de CL proposto na licitação, poderia solicitar a transferência do valor, em reais, para a etapa de desenvolvimento, e para efeito de pontuação das propostas para a seleção do concessionário, foi estipulado que o CL apresentaria um peso de 20% no cálculo da nota final, sendo conferido 5% para a fase de exploração e 15% para a etapa de desenvolvimento (ANP, 2005).

Outra novidade presente na 7ª Rodada foi a mudança na metodologia de aferição do cumprimento dos percentuais de CL oferecidos pelo concessionário, por meio da adoção da Cartilha do Conteúdo Local de Bens, Sistemas e Serviços Relacionados ao Setor de Petróleo e Gás Natural, e a criação de um Sistema de Certificação do Conteúdo Local, que previa a apresentação de certificados de conteúdo nacional expedidos por organizações devidamente qualificadas e credenciadas pela Agência Nacional de Petróleo, Gás e Biocombustíveis (ANP) (ANP, 2005).

Para o caso de os concessionários não cumprirem os percentuais globais de CL, foi determinada multa de 60% sobre o valor do CL não realizado, quando o realizado fosse inferior 65% do valor oferecido; e, a partir desse percentual, estipulou-se uma multa progressiva, iniciando em 60%, podendo atingir 100% do CL proposto (ANP, 2005).

Os editais da 8ª Rodada de Concessão de Blocos Exploratórios (2006), da 9ª Rodada de Concessão de Blocos Exploratórios (2007) e da 10ª Rodada de Concessão de Blocos Exploratórios (2008) mantiveram as mesmas regras previstas no edital da 7ª Rodada, porém, a partir da 8ª Rodada, foram estipulados índices de CL mínimos para diversos itens e subitens. Cabe ressaltar que a 10ª Rodada ofertou apenas blocos em terra (ANP, 2006; ANP, 2007; ANP, 2008).

Segundo Negri *et al.* (2010), entre 1998 e 2007, a Petrobras comprou, em média, por ano, bens e serviços de 18 mil empresas, em um total de 70.000 fornecedores. Ainda segundo o mesmo estudo, 53% das empresas fornecedoras da Petrobras aumentaram sua capacidade de produção e buscaram modernizar-se tecnicamente. Simultaneamente, os conhecimentos que a Petrobras acumulou por meio do Cenpes tornaram o País líder mundial na área de tecnologia em águas profundas, e geraram externalidades na cadeia produtiva do setor ao capacitar seus fornecedores no mercado interno.

Em 2007, com a confirmação do grande potencial de petróleo e gás nas camadas do pré-sal, novas e mais complexas exigências tecnológicas surgiram, sendo identificados numerosos

e importantes elos faltantes na cadeia industrial instalada no País. É de amplo conhecimento que as etapas de exploração e de produção *offshore* de petróleo são segmentos industriais de alta competitividade, dominados por poucas empresas globais de grande porte, que atuam como agentes centrais na determinação das tendências tecnológicas deste segmento. Diante do potencial de produção do pré-sal brasileiro e dadas as complexas condições de sua produção em águas ultraprofundas, a partir de 2010, as principais empresas mundiais líderes do fornecimento de bens e serviços para o setor passaram a instalar centros de pesquisa no Brasil.

Esta é uma nova fase em que as especificidades da exploração no pré-sal estimularam o investimento estrangeiro em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) no País, pois, mesmo as empresas que atuavam globalmente necessitariam criar capacitações para atenderem aos serviços de exploração de petróleo e gás no Brasil (BELLUZZO; FRISCHTAK; LAPLANE, 2014). De fato, 18 novos centros de pesquisa de empresas multinacionais aportaram no País a partir de 2010. A maior parte deles (nove) encontra-se localizada na Cidade Universitária da UFRJ, na Ilha do Fundão, RJ, sendo eles: Schlumberger, TechnipFMC, Halliburton, Vallourec, Tenaris Confab, BG E&P Brasil, EMC Computer Systems Brasil, Siemens e GE.

Além das multinacionais, a Petrobras também localizou dois outros centros de Pesquisa no Parque Tecnológico da UFRJ: BR – Petrobras e BR Asfaltos.

Já os editais da 11ª Rodada de Concessão de Blocos Exploratórios (2013), 12ª Rodada de Concessão de Blocos Exploratórios (2013) — suspensa por liminar judicial — e 13ª Rodada de Concessão de Blocos Exploratórios (2015) se diferenciaram das anteriores quanto às exigências mínimas estabelecidas para itens e subitens, e também por não prever os critérios de multa por descumprimento dos itens de CL, estando elas explícitas nos contratos de concessão assinados (ANP, 2013a, ANP, 2015b).

As exigências implementadas a partir da 7ª Rodada demandaram que fosse construído um conjunto de regulamentações que propiciassem o cumprimento dos requisitos previstos. Assim, em 2007, a ANP publicou:

- A Resolução N.º 36 – deliberando os critérios e procedimentos para execução das atividades de Certificação de Conteúdo Local por meio da sua regulamentação, bem como dos documentos necessários para cumpri-la (Certificado de Conteúdo Local; Relatório Trimestral de Certificação; e Cartilha de Conteúdo Local);
- A Resolução N.º 37 – definindo os critérios e procedimentos para cadastramento e credenciamento de entidades para Certificação de Conteúdo Local;
- A Resolução N.º 38 – determinando os critérios e procedimentos de auditoria nas empresas de Certificação de Conteúdo Local de bens e serviços;

- A Resolução N.º 39 – definindo a periodicidade, a formatação e o conteúdo dos relatórios de investimentos locais realizados com as atividades de exploração e desenvolvimento da produção.

Nota-se que, ao longo do tempo, a ANP procurou aperfeiçoar os mecanismos e as regras para a implantação da PCL. Pode-se dizer que no desenvolvimento do processo houve um aumento significativo da complexidade e da burocratização do referido processo.

A 1ª Rodada de Partilha de Produção (2013), que ofertou apenas blocos no polígono do pré-sal, previu CL mínimo de 37% para a fase de exploração; e para a etapa de desenvolvimento, 55% para módulos com primeiro óleo até 2021 e 59% para módulos com primeiro óleo até 2022. As exigências mínimas estabelecidas para itens e subitens bem como os critérios de multa por descumprimento do CL — específico e global — foram explicitados nos contratos (ANP, 2013b).

A euforia dos anos que se seguiram às descobertas do pré-sal, quando se acreditava que o País estaria entrando em uma fase de avanço tecnológico, de aumento da geração de riqueza e criação de empregos, quando enfim o pré-sal seria a nova fronteira econômica brasileira, logo se esvaíram. Fortes mudanças ocorreram em 2014 no cenário internacional do setor petrolífero, provocando queda brusca dos preços internacionais, que passam de US\$ 112, em junho de 2014, para US\$ 31, em janeiro de 2016.¹³ No complexo jogo de interesses do setor, esta queda seria consequência do excesso de oferta do produto, em virtude de os Estados Unidos terem aumentado a produção de petróleo e de gás de xisto e de sua demanda ter permanecido estável, reduzindo drasticamente as importações, como também os países da OPEP não terem reduzido seu teto de produção, em particular a Arábia Saudita, que se recusou a jogar seu papel histórico de *swing producer*. A partir daí, o mercado viveu um clima de incerteza e de disputa econômica (ALMEIDA, 2015; PINTO JR, 2016).

A este quadro internacional somou-se a profunda crise brasileira de natureza econômica, política e social, com especial incidência nos negócios de petróleo e gás, tendo em vista as irregularidades administrativas ocorridas na Petrobras, responsável por 94% da produção de petróleo e de 92% da produção de gás, em julho de 2017.¹⁴ Diante desse quadro, desde 2015 o cenário do setor no País vem passando por mudanças profundas, propiciando a apresentação de propostas muitas vezes açodadas quanto às alterações nas regras que orientam o funcionamento do setor.

¹³ Disponível em: <http://www.indexmundi.com/pt/pre%27os-de-mercado/?mercadoria=petr%C3%B3leo-bruto-brent&meses=60>. Acesso em: 11 set. 2017.

¹⁴ ANP. Boletim da Produção de Petróleo e Gás Natural, N.º 83. julho de 2017.

Com o intuito de apresentar tal discussão, foi realizada uma pesquisa bibliográfica e documental, a partir de agosto de 2016 até dezembro de 2018, tendo sido consultados mais de uma centena de textos sobre as posições das principais instituições envolvidas no debate sobre PCL. O resultado da referida pesquisa será apresentado no sétimo capítulo.

A pressão para mudanças nas regras da PCL fortaleceu-se com a intensificação da fiscalização quanto ao cumprimento de contratos e, conseqüentemente, a ampliação da aplicação de multas por descumprimento dos compromissos firmados (ALMEIDA *et al.*, 2016), ganhando força a partir da 13ª Rodada de Licitações ocorrida em 2015, quando o IBP chegou a afirmar que as regras vigentes eram “as piores de todos os tempos” (RAMALHO; POLITO, 2017).

Como consequência, a 14ª Rodada de Concessão de Blocos Exploratórios (2017) substituiu a divisão por subitens e itens, adotada desde a 7ª Rodada, por índices globais diferenciados para os blocos *onshore* e *offshore*. Nas explorações *onshore*, foram previstos dois índices globais, um para a fase de exploração e outro para a etapa de desenvolvimento, ambos com índice de CL de 50%. Já para a área *offshore*, foram previstos os percentuais de: 18% para exploração, e, para a etapa de desenvolvimento, houve segmentação dos índices: 25% para construção de poço, 40% para sistema de coleta e escoamento e 25% para as Unidades Estacionárias de Produção (UEPs) (ANP, 2017a).

Quanto à comprovação do cumprimento dos índices de CL e das multas pelo não cumprimento estão previstas nos contratos. A comprovação será realizada por meio da apresentação dos respectivos Certificados de Conteúdo Local. Quanto à multa, caso o percentual de CL não realizado seja inferior a 65% mínimo, a multa será de 40% sobre o valor do CL não realizado; se for igual ou superior a 65%, a multa será crescente a partir de 40%, atingindo 75% do valor de CL mínimo.

A 2ª Rodada de Partilha da Produção (2017) apresentou índices de CL mínimos diferenciados para cada bloco ofertado, conforme apresentado no Quadro 2. Além disso, previu que, para os blocos Sul de Gato do Mato e Sudoeste de Tartaruga Verde, o contrato de partilha de produção também conteria percentuais mínimos do CL para cada um dos itens e subitens a serem realizados (ANP, 2017b).

Quadro 2
 Percentuais de conteúdo local global – Edital da 2ª Rodada de Partilha

Bloco	% CL Fase de exploração	% CL Etapa de desenvolvimento
Norte de Carcará	35	30
Entorno de Sapinhoá	35	30
Sul de Gato do Mato	38	60
Sudoeste de Tartaruga Verde	55	65

Fonte: ANP. Edital da 2ª Rodada de Licitações de Partilha de Produção. Rio de Janeiro: 23 de agosto de 2017.

O cumprimento dos percentuais de CL será comprovado por meio de relatórios, bem como de documentos contábeis. Chama atenção o fato de que nem o edital nem o contrato preveem multa no caso de descumprimento do CL.

Já a 3ª Rodada de Partilha da Produção (2017), a 4ª Rodada de Partilha da Produção (2018) e a 15ª Rodada de Concessão de Blocos Exploratórios (2018) apresentaram, para todos os blocos, índices iguais aos da 14ª Rodada de Concessão de Blocos Exploratórios (2017), e também o mesmo percentual de multa foi previsto no contrato (ANP, 2017c; ANP, 2018a; ANP, 2018b).

O edital da 5ª Rodada de Partilha da Produção (2018) prevê condições para o cumprimento do CL global, em que os percentuais mínimos de CL global e dos macrogrupos a serem cumpridos na fase de exploração e na etapa de desenvolvimento da produção foram diferenciados, como apresentado no Quadro 3. Além disso, para o bloco Sudoeste de Tartaruga Verde, o contrato de partilha de produção incluirá uma tabela geral com os percentuais mínimos do CL para cada um dos itens e subitens a serem realizados (ANP, 2018d).

Quadro 3
 Percentuais de conteúdo local global – Edital da 5ª Rodada de Partilha

Bloco	% CL Fase de exploração	% CL Etapa de desenvolvimento		
		Construção de poço	Sistema de coleta e escoamento	Unidade estacionária de produção
Saturno	18	25	40	25
Titã				
Pau-Brasil				
Bloco	% CL Fase de exploração	% CL Etapa de desenvolvimento		
Sudoeste de Tartaruga Verde	55	65		

Fonte: ANP. Edital da 5ª Rodada de Licitações de Partilha de Produção. Rio de Janeiro: 10 de agosto de 2018.

Contudo, às vésperas do leilão que seria realizado no dia 28 de setembro de 2018, a ANP publicou no Diário Oficial da União o extrato de termo aditivo, que altera a Cláusula de Conteúdo Local do Contrato de Concessão BM-C-36. Essa alteração tem efeitos sobre o contrato de partilha de produção para o bloco Sudoeste de Tartaruga Verde. Deste modo, caso

o Conteúdo Local do Contrato de Concessão adjacente à área do referido contrato seja alterado por meio termo aditivo, os novos compromissos de Conteúdo Local serão aplicados também ao novo contrato para o bloco Sudoeste de Tartaruga Verde (ANP, 2018f).

Cabe ressaltar que, no contexto brasileiro, compete ao CNPE “*induzir o incremento dos índices mínimos de conteúdo local de bens e serviços, a serem observados em licitações e contratos de concessão e de partilha de produção*” (Brasil, Lei nº 12.351, de 2010), e à ANP cabe incluir tais índices ao elaborar os editais que regem as licitações para a concessão de exploração, desenvolvimento e produção, bem como garantir que eles estejam previstos nos contratos celebrados e fiscalizar a sua execução, entre outras ações.

Diante do grande desafio de capacitar fornecedores para atender às demandas do setor de P&G, a presidenta Dilma Rousseff instituiu, em janeiro de 2016, o Programa de Estímulo à Competitividade da Cadeia Produtiva, ao Desenvolvimento e ao Aprimoramento de Fornecedores do Setor de Petróleo e Gás Natural (Pedefor), tendo como objetivos

elevar a competitividade da cadeia produtiva de fornecedores no País; estimular a engenharia nacional; promover a inovação tecnológica em segmentos estratégicos; expandir a cadeia de fornecedores de bens, serviços e sistemas produzidos no País; ampliar o nível de conteúdo local dos fornecedores já instalados; e estimular a criação de empresas de base tecnológica (BRASIL, 2016).

Além disso, a implantação do programa prevê bonificação a consórcios ou empresas, por meio das chamadas Unidades de Conteúdo Local (UCL) — montante equivalente de investimentos realizados, expresso em valor monetário, podendo ser utilizado para comprovação do atendimento aos compromissos de CL junto à ANP (BRASIL, 2016).

Também com relação ao CL, desde a 7ª Rodada (2005), quando os contratos passaram a determinar exigências mínimas de CL, os operadores de blocos de exploração vêm utilizando o mecanismo de *waiver*, solicitando à ANP a isenção do cumprimento delas — entre 2011 e 2017 foram apresentados à ANP 225 pedidos de *waiver* (ANP, 2017d). Tal mecanismo foi criado para ser utilizado em caráter excepcional, entretanto, como o volume de pedidos tornou-se excessivo, o Tribunal de Contas da União (TCU) realizou uma auditoria com o intuito de verificar os fatores que poderiam indicar uma distorção no sistema. A auditoria apontou que havia problemas em toda a sistemática da PCL, não se atendo apenas aos questionamentos apontados pelas operadoras e fornecedores quanto à falta de regulamentação do *waiver*. Desse modo, o TCU recomendou à ANP que efetivasse a normatização do mecanismo de *waiver* (BRASIL/TCU, 2016).

Segundo parecer do TCU,

a PCL está definida no que dizem os envolvidos no setor e não em estudos sólidos acerca da capacidade da indústria local atender às demandas das operadoras (BRASIL/TCU, 2016, p. 17).

Admitindo a necessidade de aperfeiçoamento da PCL, bem como as dificuldades enfrentadas pelas operadoras para cumprir os percentuais assumidos nos contratos, a ANP, por meio das Notas Técnicas nº 01/2017/CCL e nº 06/2017/CCL, apresentou a minuta de resolução, tendo como objetivo determinar critérios, condições e procedimentos admissíveis às previsões contratuais de isenção de cumprimento da obrigação de CL, bem como normas para solicitação de ajustes de percentual de CL comprometido e de transferências de excedente de CL, retroativos aos contratos de concessão celebrados desde a 7ª até a 13ª Rodada de Concessão de Blocos Exploratórios, Rodadas de Cessão Onerosa e da 1ª Rodada de Partilha de Produção (ANP, 2017d; ANP, 2017e).

As referidas minutas obtiveram pareceres da Advocacia Geral da União (AGU), e foram submetidas à audiência pública em 3 de outubro de 2017, tendo sido enviadas contribuições de 19 agentes do setor de P&G, totalizando 306 sugestões, tendo 259 solicitações de inscrição para participação da audiência e 29 expositores autorizados.

Deste modo, o tema resultou nos embates mais acirrados travados pela indústria petrolífera ao longo de 2017. A proposta final da regulamentação elaborada pela ANP foi analisada e aprovada pelo Comitê Diretivo do Pedefor em 07 de fevereiro de 2018, visto que o referido comitê concordou com a autonomia da ANP para deliberar sobre o tema, e elaborou resolução que foi encaminhada ao CNPE, tendo sido aprovada por ele. Logo, a regulamentação deu-se por meio da Resolução nº 1 do CNPE, de 21 de março de 2018, e pela Resolução nº 726 da ANP, de 11 de abril de 2018, prevendo o ajuste contratual, por meio do comprometimento com exigência de 50% de Conteúdo Local para E&P nos projetos *onshore*, 18% na exploração dos blocos *offshore* e três faixas para o desenvolvimento da produção no mar: 25% para construção de poços, 40% para coleta e escoamento e 40% para UEPs — divididos em três segmentos, 40% para engenharia; 40% para máquinas e equipamentos; e 40% para a construção, integração e montagem (ANP, 2018c).

A partir da publicação da regulamentação no Diário Oficial da União (DOU), em 12 de abril de 2018, as operadoras interessadas em aditar seus contratos tiveram um prazo de 120 dias para se manifestar. As empresas que optaram pela troca, estavam impedidas de recorrer a pedidos de *wavier* futuramente.

A ANP recebeu um total de 349 pedidos de aditamento, incluindo blocos e campos, distribuídos em 281 contratos. O Quadro 4 abaixo apresenta os pedidos de aditamento

distribuídos por operador do contrato.

Quadro 4
Pedidos de aditamento da Cláusula de Conteúdo Local

Continua

Operador do contrato	N.º de pedidos
Alvopetro S.A.	13
Anadarko Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural LTDA.	2
BP Energy do Brasil LTDA.	3
Brasoil Manati Exploração Petrolífera S.A.	2
Cemes Petróleo S.A.	3
Central Resources do Brasil Produção de Petróleo LTDA.	1
Chariot Brasil Petróleo e Gás LTDA.	4
Chevron Brasil Upstream Frade LTDA.	1
Cowan Petróleo e Gás S.A.	6
Dommo Energia S.A.	1
Ecopetrol Óleo e Gás do Brasil LTDA.	2
EPG Brasil LTDA.	2
Equinor Brasil Energia LTDA.	7
Espigão Petróleo e Gás LTDA.	1
ExxonMobil Exploração Brasil LTDA.	4
Galp Energia Brasil S.A.	2
GeoPark Brasil Exploração e Produção de Petróleo e Gás LTDA.	7
Great Energy S.A.	3
Great Oil Perfurações Brasil LTDA.	1
Imetame Energia LTDA.	23
Karoon Petróleo e Gás LTDA.	5
Maha Energy Brasil LTDA.	6
Nova Petróleo S.A.	4
Oeste de Canoas Petróleo e Gás LTDA.	2
Ouro Preto Energia onshore S.A.	7
Ouro Preto Óleo e Gás S.A.	1
Panergy Petróleo e Gás LTDA.	1
Parnaíba Gás Natural S.A.	13
Partex Brasil LTDA.	1
Perícia Engenharia e Construção LTDA.	2
Petra Energia S.A.	22
Petroborn Óleo e Gás S.A.	1
Petrogal Brasil S.A.	1
Petróleo Brasileiro S.A.	126
Premier Oil do Brasil Petróleo e Gás LTDA.	2
Queiroz Galvão Exploração e Produção S.A.	3
Recôncavo Energia LTDA.	4
Rosneft Brasil E&P LTDA.	33
Shell Brasil Petróleo LTDA.	12
Sonangol Hidrocarbonetos Brasil LTDA.	3
Tek Óleo e Gás LTDA.	1
Total E&P do Brasil LTDA.	6
VIPETRO Petróleo S.A.	5
Total	349

Fonte: ANP, 2018e.

Até o dia 01 de novembro de 2018, 118 pedidos de aditamento já tinham sido analisados pela ANP, sendo dois indeferidos e 116 aprovados — 48 publicados no Diário Oficial da União, oito aguardando a publicação e 60 enviados para assinatura de termo aditivo (ANP, 2018e).

O tema sobre CL tornou-se tão relevante no âmbito do setor de P&G brasileiro que a ANP está desenvolvendo estudos para a definição de um novo modelo de fiscalização do cumprimento dos requisitos de CL da fase de desenvolvimento da produção dos projetos de óleo e gás, e transformou a antiga Coordenadoria de Conteúdo Local (CCL) em Superintendência de Conteúdo Local (SCL).

Além disso, em julho de 2018, a ANP elaborou a Nota Técnica n.º 10/2018/SCL-ANP contendo uma proposta de regulamentação do mecanismo de bonificação previsto no decreto que criou o Pedefor. A referida proposta foi aprovada, com alterações, pelo Comitê Diretivo do Pedefor e transformada em minuta de edital colocada em consulta pública — até 01/11/2018 — pelo Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC).

De acordo com a ANP (2018g), a partir da implantação da bonificação, o sistema de CL passará a um modelo híbrido, prevendo penalidades no caso de descumprimento, mas incluindo benefícios às operadoras que gerarem externalidades positivas à sociedade.

2.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A implantação de PCL tem sido objeto de intensos debates na atualidade, pois os países detentores de recursos naturais — desenvolvidos e subdesenvolvidos — adotam tal política com o intuito de garantir benefícios econômicos e sociais de longo prazo.

Vê-se que o Estado norueguês logrou êxito em sua estratégia de aperfeiçoar o setor de serviços para a indústria petrolífera paulatinamente, estabelecendo uma indústria altamente competitiva, constituída por empresas líderes globais em exploração submarina, perfuração e engenharia. Ou seja, mediante instituições fortes — notadamente o Estado norueguês por meio da Equinor (antiga Statoil), empresa estatal de energia norueguesa, que atua nos setores de petróleo, gás, energia eólica e solar —, a Noruega não só evitou a “maldição dos recursos naturais”, como também se consolidou no mercado internacional de energia.

Tal fato corrobora, simultaneamente, os argumentos dos neoinstitucionalistas e dos neoschumpeterianos, citados no capítulo anterior, pois as sólidas instituições norueguesas propiciaram um ambiente favorável à consolidação do setor, assim como a evolução tecnológica necessária para a consolidação das empresas como líderes mundiais.

O Reino Unido, por possuir uma estrutura industrial e econômica altamente diversificada, e por contar com grandes empresas petrolíferas, como a British Petroleum Amoco (BP) e a Royal Dutch Shell (anglo-holandesa), adotou uma estratégia mais liberal ao desenvolver o setor petrolífero. Contudo, ao perceber a baixa participação de empresas locais no setor, passou a apoiá-las por intermédio de financiamento e da supervisão de compras das empresas petrolíferas.

Ao analisar a PCL do Reino Unido, não se pode esquecer que a Primeira Revolução Industrial ocorreu na Inglaterra, sendo que o processo de desenvolvimento industrial provocou uma ruptura na economia mundial. Os países que tiveram a primazia em tal processo sofreram grandes transformações econômicas e sociais e, a partir da segunda metade do século XX, passaram a ser considerados como desenvolvidos. Ou seja, o Reino Unido está na vanguarda do desenvolvimento tecnológico e da consolidação de instituições fortes, e deste modo é um caso ímpar, não podendo ser comparado a nenhum outro.

Por sua vez, os dois países africanos apontados no texto possuem muitas semelhanças. Nigéria (ex-colônia britânica) e Angola (ex-colônia portuguesa) só se tornaram independentes na segunda metade do século XX. Após a independência, contudo, sobreveio a instabilidade institucional, e as tensões étnica, política e social inibiram o desenvolvimento dos países. Deste modo, eles não têm dificuldades apenas para consolidar uma PCL, mas sim possuem problemas para se consolidar como nação.

A Venezuela, a seu turno, representa um caso típico de “doença holandesa” — denominada por Furtado ainda na década de 1950 de “peculiaridades”, como visto no capítulo anterior —, pois a exploração de petróleo engendrou a entrada de vultosas divisas, promovendo uma apreciação real da taxa de câmbio em virtude da expansão rápida na produção e exportação de petróleo, que reduziu a participação do setor agropecuário e manufatureiro doméstico.

Nota-se que o desenvolvimento da indústria petrolífera na Venezuela difere do observado no México e no Brasil. Porém, o caso do México guarda semelhanças com o brasileiro, pois o México, desde o início do século XX, e o Brasil, a partir da segunda metade do mesmo século, desenvolveram sua indústria petrolífera por meio do fortalecimento de uma companhia de petróleo monopolista e nacional, Pemex (México) e Petrobras (Brasil), sendo alavancas vitais para o desenvolvimento econômico dos referidos países. Desta forma, promoveram o crescimento da indústria de petróleo e ampliaram o número de empregos locais no setor, tornando-se símbolo da autossuficiência em petróleo. Contudo, a partir da década de 1980, no México, e de 1990, no Brasil, iniciou-se um processo de abertura econômica, desregulação, descentralização e privatização de empresas estatais, acompanhado de quebra do

monopólio no setor de petróleo e conseqüente abertura de mercado para as empresas internacionais.

Do mesmo modo, no início da segunda década do século XXI, ambos os países promoveram reformas constitucionais no que tange ao petróleo, tendo como justificativa a remoção de obstáculos para favorecer a abertura e a competitividade dos mercados como meio de ampliar o investimento privado local e estrangeiro.

Constata-se que países em desenvolvimento, com um parque industrial diversificado, como México e Brasil, que ao longo de décadas construíram uma forte indústria petrolífera, tendo assim possibilidades de evitar a “maldição dos recursos naturais”, são fortemente afetados por contextos geopolíticos. As circunstâncias envolvem não só as oscilações do mercado petrolífero internacional, mas também as variações relativas às estratégias globais implementadas pelos países desenvolvidos — econômicas e políticas — e suas empresas, ora em prol da realização de investimentos em economias externas, ora em prol do fortalecimento do mercado interno, ora em prol da globalização, ora contrário a ela. Deste modo, fortalecer as instituições e desenvolver tecnologia em mercados emergentes e, assim, evitar a “maldição dos recursos naturais” não constituem tarefas triviais.

Pelo exposto no presente capítulo, no que tange exclusivamente ao Brasil, percebe-se que, mesmo com a abertura de mercado promovida pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), ocorrida no final da década de 1990, houve a preocupação do desenvolvimento da indústria local, visto que as exigências relativas ao CL estiveram presentes desde o primeiro edital de licitações divulgado pela ANP em 1999. Apesar da política voltada ao “Estado mínimo” implementada por tal gestão, a indústria nacional não foi totalmente esquecida.

Posteriormente, a concepção de utilizar o petróleo como alavanca para o desenvolvimento nacional, por meio da Petrobras, foi retomada pelo governo de Luís Ignácio Lula da Silva — que, mediante editais, passou a estabelecer um compromisso de CL mínimo, manteve o compromisso com CL como critério de julgamento das ofertas e a previsão de multas no caso de descumprimento dos compromissos — e de Dilma Rousseff — que criou o Pedefor.

A partir do governo de Michael Temer, observa-se que a preocupação com o desenvolvimento da indústria local perdeu força, pois ele cedeu à pressão das petroleiras transnacionais, acompanhadas pela Petrobras, e reduziu os compromissos de CL, entre outras ações.

Portanto, a síntese apresentada acima demonstra que as mudanças ocorridas após quase duas décadas de fim do monopólio da Petrobras em E&P abarcam uma complexa rede de empresas e instituições envolvidas no setor de P&G, cabendo analisar o posicionamento delas

quanto à adoção de PCL.

Logo, os capítulos seguintes relatam as fases que envolvem a construção da PCL sendo que o próximo abordará o período, caracterizado pela centralidade da Petrobras, que teve como missão realizar atividades referentes à pesquisa, à lavra, ao refino, ao comércio e ao transporte do petróleo e de seus derivados, assim como de quaisquer atividades relacionadas a este segmento industrial.

CAPÍTULO 3: PRIMEIRA FASE (1953-1997) — A CENTRALIDADE DA PETROBRAS

O Estado tem participado ativamente da construção da indústria petrolífera brasileira desde que a Constituição do Estado Novo, em 1937, garantiu o direito de intervir diretamente na esfera da produção com o intuito de suprir as deficiências da iniciativa privada, quando então cria o Conselho Nacional de Petróleo (CNP), em 1938. O primeiro óleo foi encontrado, em 1939, no poço número 163, em Lobato (BA) (ANP, 2015a).

Cabe ressaltar que, durante o primeiro período em que Vargas comandou o País, após a “Revolução de 1930” — entre 1930 e 1945 —, o processo de industrialização foi impulsionado, com forte presença estatal em setores considerados prioritários, com a criação de empresas estatais, tais como a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) (1941), a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) (1942), a Companhia Nacional de Álcalis (CNA) (1943) e a Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (Chesf) (1945).

No referido período, ocorreu a transição da economia agroexportadora para a ordem urbano-industrial por meio de uma nova e heterogênea coalizão, liderada pelo presidente Vargas, quem incorporou à estrutura de poder os setores urbanos emergentes — destacando-se o empresariado industrial e os trabalhadores urbanos — ao lado das elites tradicionais — ligadas ao setor agroexportador (DINIZ, 2011).

Por sua vez, o presidente Eurico Gaspar Dutra (1946-1951) adotou uma postura mais voltada à liberalização do mercado, sendo, ao longo de todo o seu mandato, pressionado pela emblemática campanha “O petróleo é nosso”, que envolveu a opinião pública em defesa da nacionalização do petróleo. Tal campanha foi revigorada com o retorno de Getúlio Vargas (1951-1953), culminando com a criação da Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), em 1953 — empresa de propriedade e controle totalmente nacionais, com participação majoritária da União, atuando em toda a cadeia produtiva do petróleo, na condição de monopólio, exceto na distribuição (ANP, 2015a).

De acordo com Schutte (2016), a campanha “O petróleo é nosso” permitiu reconhecer o petróleo como ponto estratégico para o desenvolvimento e para a consolidação da soberania econômica nacional. Além disso, o desenvolvimento do monopólio estatal permitiu elevados investimentos no setor e significou o início da construção de uma cadeia local de fornecimento de bens e serviços para essa indústria (SANTOS; AVELLAR, 2016).

Desde então, dependendo do cenário — político e econômico —, são travados debates relativos ao papel do Estado e da iniciativa privada — nacional e estrangeira — na economia.

Contudo, a presente tese se atém a analisar a relevância do setor de petróleo para a economia brasileira.

Convém destacar que a indústria mundial do petróleo é constituída por grandes empresas altamente competitivas, organizadas em um oligopólio internacional, que operam em grande escala, utilizando tecnologia avançada e expressiva capacidade financeira. Nesse contexto, destacam-se as petroleiras e as empresas fornecedoras que compõem a cadeia produtiva do petróleo.

As petroleiras operam com elevado número de empregados, abundantes receitas e, conseqüentemente, vultoso recolhimento de impostos. Contudo, suas atividades são de alto risco, pois apenas após a fase exploratória é possível avaliar a viabilidade econômica das reservas encontradas. Caracterizam-se por ser empresas de grande porte, que atuam em diversas regiões e países, chamadas *International Oil Companies* (IOC), ou empresas concentradas em seus países de origem, *National Oil Companies* (NOC) (GHIORZI, 2017).

Por sua vez, as demais empresas que compõem a cadeia produtiva do petróleo investem em instalações fabris e operacionais, visando suprir as necessidades das petroleiras; mas, frequentemente, também fornecem equipamentos, peças e serviços a outros segmentos industriais. Deste modo, devem procurar obter rentabilidade independentemente do ciclo das petroleiras, buscando proteger-se das incertezas quanto ao futuro volume e à lucratividade de suas atividades econômicas (GHIORZI, 2017).

Isto posto, o presente capítulo abordará as primeiras décadas de constituição do setor petrolífero no Brasil, incluindo a estruturação da cadeia produtiva do petróleo, focando no período em que a Petrobras deteve o controle sobre todas as atividades relacionadas à indústria do petróleo brasileira.

O capítulo está organizado em quatro seções. A primeira seção apresenta as primeiras ações após a criação da Petrobras; a segunda registra a consolidação da empresa e a construção de seu conglomerado; a terceira destaca as mudanças ocorridas nas últimas décadas do século XX com a conseqüente perda do monopólio da Petrobras na exploração de produção de petróleo no País. A quarta e última seção apresenta as considerações finais, procurando estabelecer um paralelo entre as informações apresentadas e a abordagem teórica exibida no primeiro capítulo.

3.1 O INÍCIO DA INDÚSTRIA PETROLÍFERA BRASILEIRA

A indústria petrolífera brasileira foi estabelecida na esfera de um projeto de

desenvolvimento industrial, pautado em políticas setoriais de substituição de importações, durante o segundo governo de Getúlio Vargas (PINTO JR *et al.*, 2016).

Apesar de o momento ser caracterizado por conflitos em virtude de forças reacionárias que agiam no País, Vargas — que assumiu a presidência do Brasil, desta vez, eleito pelo povo —, tendo clareza de seus propósitos nacionalistas e industrializantes, promoveu avanços na consolidação da implantação da indústria leve e iniciou a caminhada em direção à indústria pesada (CANO, 2015).

Ao ser instituída, a Petrobras recebeu uma razoável autonomia, notadamente no que se refere aos dispositivos legais, que asseguraram recursos financeiros para a execução, com o objetivo de viabilizar a empresa e resguardá-la da instável correlação de forças políticas (ALVERAL CONTRERAS, 1994). A empresa foi criada sob a forma de *holding*, com o mínimo de 51% das ações com direito a voto sob propriedade da União, tendo como incumbência realizar atividades referentes à pesquisa, à lavra, ao refino, ao comércio e ao transporte do petróleo e de seus derivados, assim como de quaisquer atividades relacionadas a este segmento industrial. Ficou a cargo da empresa o grande desafio de reduzir a dependência brasileira do petróleo estrangeiro diante da expansão da demanda interna por petróleo e seus derivados, e paralelamente, ser o agente indutor do desenvolvimento de uma rede de empresas fornecedoras de serviços petrolíferos, firmas de engenharia e fabricantes de bens industriais (MORAIS, 2013).

Para cumprir o desafio supracitado, a Petrobras carecia de profissionais especializados em petróleo, especialmente de engenheiros, geólogos, geofísicos e químicos. Contudo, naquele período, não havia no Brasil instituições de ensino capazes de formar profissionais que provesses tal demanda. Deste modo, foi criado na Petrobras, em 1955, o Centro de Aperfeiçoamento e Pesquisas de Petróleo (CENAP), constituído em duas áreas: o Setor de Cursos de Petróleo, direcionado à capacitação profissional, e o Setor de Análises e Pesquisas (MORAIS, 2013).

Segundo Rappel (2003), a Petrobras encaminhava parte do seu pessoal para centros acadêmicos no exterior, e, concomitantemente, constituía um programa de formação, capacitação e treinamento de recursos humanos no Brasil, em parceria com universidades, escolas técnicas e o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI). Tal procedimento visava a, progressivamente, constituir seus quadros técnicos de nível superior e médio com mão de obra brasileira.

Além da capacitação profissional, buscou-se também desenvolver a indústria de bens de capital voltada à indústria petrolífera, como ressalta Freitas (1999)

Para reforçar seu processo de aprendizagem e facilitar o acesso a equipamentos complexos, a PETROBRAS orientou sua atividade de compras com vistas à consolidação do segmento de bens de capital no setor petrolífero. Ao longo dos anos, a companhia estatal utilizou seu volume de investimentos para fomentar a indústria local em áreas prioritárias: no primeiro momento (1954 -1979), na área de refino e transporte e, no segundo momento (a partir de 1980), nas áreas de E&P de hidrocarbonetos (FREITAS, 1999, p. 62).

Na verdade, desde a construção de Mataripe — Refinaria Landulpho Alves (BA) —, ocorreram as primeiras articulações para a instalação de uma indústria de fornecedores para a indústria petrolífera no País, pois, na ocasião, foram contratadas 24 empresas para fornecimento de material e 17 empresas para realizarem serviços de construção (FREITAS, 1999).

As transformações provocadas pelo processo de industrialização e de urbanização no Brasil foram impulsionadas com a implantação do Plano de Metas no governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961), gerando profundas transformações na estrutura produtiva brasileira — com a implantação de novos setores industriais produtores de bens de consumo duráveis; alterações tecnológicas na produção de bens de consumo não duráveis, com a introdução de firmas estrangeiras; e produção de insumos básicos e equipamentos por meio de investimentos privados (nacionais e estrangeiros) e estatais (PIQUET, 2007).

Tal expansão da produção nacional elevou a demanda por derivados, ao passo que a produção nacional de petróleo era insipiente. Deste modo, no que tange ao setor petrolífero, o Plano de Metas focou na autossuficiência em refino, aspirando estabilizar o custo de importações e atender ao crescimento da demanda, além de entrever a importância da construção de refinarias para a industrialização por meio da mobilização da cadeia produtiva de bens de capital (ANP, 2015a; SCHUTTE, 2016).

Logo, a estatal beneficiou-se das oportunidades advindas do Plano de Metas, bem como do cenário externo favorável, em virtude da redução de barreiras à entrada¹⁵ na indústria mundial de petróleo, a partir dos anos 1950. Como consequência, o Brasil expandiu o parque de refino e tornou-se um importante importador de petróleo. Tais fatos proporcionaram poder de negociação junto aos países exportadores e permitiram o estabelecimento de uma política unificada de transportes (PINTO JR *et al.*, 2016).

É importante frisar que o período supracitado, que abrange a primeira década desde a criação da Petrobras, caracteriza-se pelo predomínio da visão nacionalista, na qual prevalece a visão de que a chave do progresso nacional está na construção de um país industrial, amparada

¹⁵ Barreiras à entrada são fatores que visam impedir que novas empresas tenham acesso a um determinado mercado (KUPFER, 2013).

pelo pacto nacional-desenvolvimentista, suportado por forças políticas de centro-esquerda, de sindicalistas, de militares nacionalistas e de um significativo segmento do empresariado industrial, além de setores da intelectualidade brasileira (DINIZ, 2011).

No contexto mundial, ocorre um marco de mudança na relação entre os países produtores e as IOCs, com a criação da Organização dos Países Produtores de Petróleo (OPEP) — em 14 de setembro de 1960 —, tendo como fundadores Arábia Saudita, Iraque, Irã, Kuwait e Venezuela. A partir daí, ocorreram processos recorrentes de renegociação de contratos de concessão, mudanças nas legislações e processos de nacionalização das jazidas, e o petróleo tornou-se um objetivo prioritário dos governos na formulação de políticas públicas (SANTOS; AVELLAR, 2016).

No Brasil, o período que sucedeu ao término do mandato de Juscelino Kubitschek foi marcado por grave instabilidade política e econômica, culminando com o Golpe Militar de 1964.

No que se refere ao petróleo, ressalta-se a divulgação do “Relatório Link” — elaborado pela equipe do superintendente do departamento de exploração, o ex-geólogo chefe da Standard Oil, Walter Link —, sustentando não haver grandes acumulações de petróleo, principalmente na região da Amazônia, mas apontando que as pesquisas deveriam ser direcionadas à exploração marítima (DIAS; QUAGLINO, 1993).

Além disso, deu-se um fato de grande relevância no que tange ao desenvolvimento do setor petrolífero — a criação do Cenpes, em 1963, em substituição ao CENAP. O Cenpes iniciou suas operações no campus da Universidade do Brasil — atual UFRJ —, na Praia Vermelha, estruturado em cinco áreas: Divisão de Refinação e Petroquímica; Análises e Ensaios; Documentação Técnica e Patentes; Programação e Processamento de Dados; Exploração e Produção (MORAIS, 2013).

Como resultado de todos os esforços supracitados, a Petrobras gerou competência em pesquisa aplicada e em engenharia básica, além de elevar o índice de compras de bens e serviços locais, como será apresentado a seguir.

3.2 A CONSOLIDAÇÃO DA PETROBRAS

Em 1964, adotando um discurso modernizante voltado para a retomada do crescimento econômico, os militares avocam o governo do País, dando início ao segundo ciclo do desenvolvimentismo (1964-1980), por meio da implantação do modelo do tripé — que tem por

base a empresa nacional, a empresa de capital estrangeiro e um forte setor estatal — apoiado por diferentes setores do empresariado, incluindo o segmento industrial (DINIZ, 2011).

No que concerne à Petrobras, em 1967, ela encetou a investigação no *offshore*, encontrando petróleo no mar raso, a 80 metros, na área de Guaricema (SE), dando início a uma curva de aprendizagem e desenvolvimento de uma capacidade tecnológica endógena, que permitiria a descoberta de grandes reservatórios na Bacia de Campos (RJ) e, mais tarde, de reservas gigantes na província do pré-sal (SCHUTTE, 2016).

A partir de 1970, com a implantação do I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND) (1970-1974), a capacidade produtiva brasileira é ampliada — com o intento de completar a implantação das indústrias básicas e de bens de capital — por meio de repasses, financiamentos e incentivos ao setor privado, aproveitando a capacidade já instalada. Como resultado, a economia exibiu altas taxas de crescimento do PIB, o que ficou conhecido como ‘milagre econômico brasileiro’.

Naquele momento, diante de um cenário de preços baixos do petróleo no mercado internacional, houve redução no volume de investimentos em exploração e aumento nos investimentos em refino, notadamente na petroquímica, por meio da Petroquisa. E a Petrobras atuou para suprir a escassa capacidade do empresariado privado nacional, bem como estimulou ativamente o desenvolvimento de setores privados estratégicos, especialmente o setor de bens de capital e as firmas de engenharia (SCHUTTE, 2016).

Quanto ao apoio que a Petrobras dedicava à indústria nacional, Neves (1986 apud FREITAS, 1999) destaca haver dificuldades relacionadas ao não cumprimento de prazos de entrega e a limitações quanto à qualidade e assistência técnica dos fabricantes. Entretanto, mesmo apresentando tais dificuldades, de acordo com Rappel (2003), nesse momento, houve 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 às demandas específicas da indústria de petróleo.

Em 1973, deu-se o chamado primeiro choque do petróleo — quando os países membros da OPEP decidiram elevar o preço do barril de petróleo de US\$ 2,90 para US\$ 11,65 —, e a Petrobras alterou gradualmente sua política de investimentos, passando a direcioná-los para a exploração (PINTO JR *et al.*, 2016).

A partir da criação da OPEP, teve início um novo ciclo na indústria mundial do petróleo, caracterizado por profundas transformações, em que ocorreu a progressiva exclusão das *International Oil Companies* (IOC), das grandes províncias, notadamente aquelas controladas

pelos países da OPEP, acompanhada da ampliação de sua atuação em outras províncias, principalmente no *offshore* profundo (JESUS JÚNIOR, 2015).

Por sua vez, em 1974, a economia brasileira começava a perder o dinamismo que vinha apresentando até então, e, com a finalidade de conter as perspectivas recessivas, o governo militar implementou uma proposta de alto risco — o II PND (1974-1978) —, garantindo um nível mínimo de suporte à atividade produtiva. A estratégia é considerada de alto risco, porque iniciou quando os países centrais implementavam políticas econômicas de ajustamento rigoroso; porque a política industrial brasileira evoluía para superar o declínio dos setores de insumos básicos e de bens de capital; e porque parte dos setores escolhidos pelo Plano era energético-intensiva (PIQUET, 2007).

O resultado de tal posicionamento para o setor de petróleo foi que a Petrobras superou as expectativas de eficiência, consumando a verticalização interna da indústria, evoluindo para a implantação da petroquímica, construindo seu conglomerado, e iniciando a internacionalização de suas atividades (PINTO JR *et al.*, 2016). 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* (RAPPEL, 2003).¹⁶

O bom resultado da empresa culminou com a descoberta do campo de petróleo de Garoupa, em 1974, na bacia de Campos, com reservas estimadas em torno de 100 milhões de barris, o que possibilitou o ingresso definitivo do País na indústria mundial do petróleo (ANP, 2015a). Contudo, a produção *offshore* na década de 1970 constituía-se em um evento pioneiro, não só no Brasil, mas na indústria petrolífera mundial, requerendo desenvolvimento de inovação tecnológica (ALVEAL CONTRERAS, 1994).

A Petrobras engajou-se com o intuito de atingir a autossuficiência na produção de petróleo, mesmo diante de sua posição delicada perante a opinião pública, devido à necessidade de estabelecer contratos de risco, ao elevado endividamento externo e ao afastamento temporário das empresas nacionais de bens de capital e de serviços de engenharia. Diante da necessidade de neutralizar e reverter situações adversas, a Petrobras implementa uma ofensiva estratégia de investimentos (ALVEAL CONTRERAS, 1994).

A economia do País, entretanto, mal começara a equilibrar-se após os reflexos do primeiro choque do petróleo. Ocorre, em 1979, nova alta de preços da *commodity* e, como

¹⁶ *Downstream*: atividades de refino, transporte, distribuição e comercialização dos derivados do petróleo e do gás natural; *midstream*: atividades de transferência, transporte e armazenamento de petróleo ou gás natural; *upstream*: atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural.

consequência, o disparo dos juros e a queda dos preços de importantes produtos primários exportados pelo País. Soma-se a isso a longa recessão dos países industrializados e a degradação do sistema internacional de crédito privado (CASTRO; SOUZA, 1985).

Como consequência, o País adentrou a década de 1980 sob uma severa crise econômica, que se prolongou até os últimos anos da década de 1990.

3.3 A PETROBRAS E A DÉCADA PERDIDA

Entre 1930 e início dos anos 1980, o Brasil construiu um parque industrial complexo e altamente diversificado, diferenciando-se dos demais países latino-americanos pelo porte da industrialização (DINIZ, 2011). Todavia, o longo período de crescimento econômico vivenciado pelo Brasil terminou em 1981. Porém, a economia foi profundamente alterada em virtude dos projetos implementados a partir de 1974, e emergia uma nova estrutura e novas relações com o mercado externo (CASTRO; SOUZA, 1985).

No que se refere à Petrobras, sua expansão foi ameaçada pelos desdobramentos negativos da crise política e econômica (ALVEAL CONTRERAS, 1994), e houve uma redução no ritmo dos grandes projetos no complexo petroquímico brasileiro, gerando uma grave crise para os fornecedores (RAPPEL, 2003).

Como consequência, no início dos anos 1980, houve redução nos índices de compras locais para abaixo de 50%. Porém, em virtude da reação do mercado interno e consequente capacitação do parque nacional; da constituição de parcerias entre empresas brasileiras e estrangeiras; do estabelecimento de filiais estrangeiras no País; além da escassez nacional de divisas que exigia a substituição de importações, em meados da mesma década, os referidos índices atingiram o patamar de 90% (RAPPEL, 2003).

Em 1986, foi instituído o inovador Programa de Capacitação Tecnológica em Águas Profundas (PROCAP) com o objetivo de capacitar tecnologicamente a Petrobras, os fornecedores nacionais de equipamentos e serviços, as firmas internacionais com plantas produtivas no Brasil e as instituições de pesquisa para desenvolverem equipamentos e sistemas de produção para viabilizar a produção de petróleo dos campos em águas profundas — profundidades acima de 400 metros de lâmina d'água. O PROCAP estabeleceu novas práticas e procedimentos, melhorando o compartilhamento do aprendizado e do conhecimento no interior da Petrobras, aproximando diferentes departamentos com objetivos comuns, concebendo novas modalidades de colaboração com instituições de pesquisa e empresas

fornecedoras de bens e serviços (MORAIS, 2013).

Ressalta-se que, apesar de retomar a aliança com a indústria local, a companhia abandonou a diretriz de nacionalização, substituindo-a por uma política de compras orientada à adequação tecnológica. Deste modo, a Petrobras procurou induzir os fornecedores internos a investirem em estratégias de redução de custos, de aumento de produtividade e qualidade, bem como de desenvolvimento tecnológico adequado às normas e aos padrões internacionais (ALVEAL CONTRERAS, 1994).

Ao findar a década de 1980, a Petrobras apresentava sinais de deterioração financeira, e a estratégia de expansão da empresa perdia fôlego, em virtude do desgaste político e econômico, da crise de seu acionista majoritário — o Estado — e do cenário adverso (ALVEAL CONTRERAS, 1994).

No contexto político, o avanço do movimento pela restauração da democracia excita — com o apoio dos empresários — a campanha contra a estatização da economia, ganhando espaço a ideologia privatista (DINIZ, 2011). Entretanto, contrariando a ideologia neoliberal em voga no período, 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.º 2.004, de 1953, e garantiu aos estados da Federação o monopólio da exploração dos serviços locais de gás canalizado (SANTOS; AVELLAR, 2016).

Os anos 1990 representaram um corte na trajetória do capitalismo brasileiro — iniciado no início dos anos 1990 sob o governo Collor, radicalizou-se sob a Presidência de FHC —, cujo cerne foi a ruptura com o nacional-desenvolvimentismo (DINIZ, 2011).

Mesmo com a manutenção do monopólio estatal, a situação dos fornecedores brasileiros foi agravada no início dos anos 1990, diante do processo de abertura econômica, com o fim das barreiras não tarifárias à importação e a dificuldade de acesso ao crédito (RAPPEL, 2003).

A liberação para a efetivação de compras de equipamentos e serviços no mercado externo levou a empresa a ampliar as encomendas fora do País como meio de otimizar seus custos de suprimento. Esta estratégia envolveu o estabelecimento de grandes contratos com estaleiros estrangeiros, e todos os sistemas flutuantes de produção passaram a ser construídos no exterior diante da incapacidade técnica dos fabricantes nacionais para projetar e financiar equipamentos *offshore* (FREITAS, 1999).

As justificativas para a realização de compras no mercado externo para o *upstream* foram: limitações econômico-financeiras impostas às estatais; exigências nos contratos de financiamento externos restringindo a aplicação no Brasil dos recursos obtidos no exterior; insuficiente capacitação e experiência local em gestão de contratos de serviços de grande porte;

e inexistência de capacitação técnica e gerencial dos estaleiros nacionais (RAPPEL, 2003).

De acordo com Freitas (1999)

Até a primeira metade da década de 1990, [...] a política de compras e o suporte técnico dado aos fabricantes nacionais pela PETROBRAS, por si mesmos, não foram suficientes para engendrar dinamismo tecnológico e fazer com que este setor conseguisse acompanhar o progresso tecnológico e as necessidades da empresa petrolífera nacional. Apesar de a indústria local ter obtido importante capacitação técnico-fabril (em projeto de detalhe de produção), isto não foi suficiente para habilitá-la a produzir equipamentos mais complexos, particularmente aqueles demandados nas atividades de E&P em águas profundas (FREITAS, 1999, p. 139).

Por sua vez, no segmento *downstream*, manteve-se a orientação de compras no mercado interno. Entre 1994 e 1998, os contratos efetivados no Brasil tiveram, em média, 70% de conteúdo nacional (RAPPEL, 2003).

Ao assumir o governo do País em 1995, FHC, inspirando-se na matriz teórica da economia neoclássica e apoiando-se na hegemonia do neoliberalismo em escala mundial, redirecionou o País de forma a introduzir uma nova ordem centrada no primado do mercado, com o objetivo de superar a herança do nacional-desenvolvimentismo (DINIZ, 2011; SCHUTTE, 2016).

Neste contexto, foi promulgada a Emenda Constitucional n.º 6, em 1995, que determinou o fim da exclusividade da Petrobras no exercício do monopólio da União e aprovou o regime de concessões. Posteriormente, em 1997, foi promulgada a Lei n.º 9.478 (Lei do Petróleo), que dispõe sobre a política energética nacional, regulamenta as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o CNPE e cria a ANP.

Deste modo, a Petrobras perdeu a posição não só de executora da política nacional de petróleo, mas também de formuladora dela. Cabe lembrar que o presidente FHC foi obrigado a assumir o compromisso de não incluir a Petrobras no programa de desestatização para conseguir a aprovação da Emenda Constitucional n.º 6 (SCHUTTE, 2016). Contudo, Ribeiro e Novaes (2014) alegam que foram adotadas estratégias de “privatização disfarçada” por meio do aumento da participação privada na composição do capital social da Petrobras e da segmentação da empresa em unidades de negócio, permitindo, assim, sua venda em fatias menores, causando menor alarde do que a privatização.

As profundas alterações no setor petrolífero brasileiro e os seus desdobramentos serão abordados no próximo capítulo.

3.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A constituição e o desenvolvimento da indústria brasileira — e para fins do presente estudo da indústria petrolífera — ocorre no bojo das concepções cepalinas, notadamente de Prebisch (1963), pois, para desenvolver-se, o Brasil optou pela industrialização voltada à substituição de exportações — em consonância com os demais países latino-americanos —, prevalecendo a concepção desenvolvimentista do Estado enquanto promotor de políticas industriais, voltadas a criar novos setores orientados à diversificação das estruturas econômicas

Observa-se que, no caso da indústria petrolífera brasileira, por meio da Petrobras, pretendeu-se não somente substituir a importação de derivados de petróleo, mas também desenvolver tecnologia para exploração e produção, bem como fomentar a criação e consolidação da cadeia produtiva de petróleo no Brasil.

Deste modo, pode-se considerar que, além da influência do paradigma estruturalista/keynesiano, houve também a influência da abordagem neoschumpeteriana, visto que buscou-se imprimir um dinamismo tecnológico acreditando que ele possa impedir a “maldição dos recursos naturais”.¹⁷

Ao investir em capacitação profissional, em pesquisa e desenvolvimento e em tecnologia própria — ao mesmo tempo em que procurou fomentar a criação da cadeia de fornecedores —, o Estado visou produzir os chamados efeitos em cadeia preconizados por Hirschman (1961), entendendo que a realização de um investimento conduz a outro investimento, e, assim, promove o desenvolvimento.

A consolidação da Petrobras e da cadeia fornecedora nacional deu-se ao longo da segunda metade do século XX, por meio da implantação de políticas industriais horizontais e verticais implementadas pelos governos de Juscelino Kubitschek e pelos governos militares.

No que toca à política industrial para o setor petrolífero no Brasil, a Petrobras ficou encarregada de elaborar, implantar, coordenar e fiscalizar toda a aplicação da referida política, bem como pela pesquisa, desenvolvimento e inovação, além do fomento e da capacitação da indústria fornecedora.

A análise do período em questão, de 1953 a 1997, nos permite afirmar que a participação do Estado foi fundamental para a consolidação da moderna indústria petrolífera nacional, e que a Petrobras foi a responsável por constituí-la. Logo, a constante oscilação observada nas propostas para o setor no período advém de mudanças no contexto do mercado internacional

¹⁷ Os paradigmas estruturalista/keynesiano e neoschumpeteriano foram abordados no primeiro capítulo.

do petróleo — a criação da OPEP e seus desdobramentos, por exemplo —, bem como de modificações nos rumos das políticas macroeconômicas. Ou seja, a incapacidade do Estado de consolidar uma política industrial de longo prazo, que permitisse às empresas nacionais o tempo de maturação necessário para estabilização e desenvolvimento, tornou a cadeia fornecedora brasileira frágil e dependente da Petrobras.

Ao mesmo tempo, ao delegar à Petrobras toda a responsabilidade pelo desenvolvimento do setor e atrelar o desenvolvimento nacional à empresa, o Estado deixou a companhia altamente vulnerável às oscilações do mercado.

Diante de tais fatos, percebe-se haver coerência na análise dos autores neoinstitucionalistas ao afirmarem que o que diferencia os países ricos em recursos naturais que alcançaram elevados índices de crescimento e desenvolvimento daqueles que não obtêm o mesmo resultado é a qualidade das instituições, visto que falta ao Brasil um aporte institucional que dê suporte à Petrobras e à indústria fornecedora, para perseguirem e alcançarem objetivos de longo prazo.

Isto posto, o próximo capítulo apresenta as transformações ocorridas nas relações entre a Petrobras e os fornecedores após a quebra do monopólio estatal ocorrido em 1997.

CAPÍTULO 4: SEGUNDA FASE: FIM DO MONOPÓLIO E A ABERTURA PARA AS MULTINACIONAIS (1997-2006)

O capítulo anterior tratou do estabelecimento e do desenvolvimento da indústria petrolífera brasileira — por meio da análise do período entre 1953 e 1997 — pautada na expansão da Petrobras, com o intuito de substituir a importação de derivados de petróleo, produzir tecnologia para exploração e produção e cimentar a indústria fornecedora para o setor de petróleo no Brasil.

Viu-se que o papel da Petrobras para o desenvolvimento nacional vai muito além da garantia de suprimento dos derivados, e que, no período nacional-desenvolvimentista, a política de compras foi fundamental para o desenvolvimento de um parque nacional de produção de equipamentos e serviços. Entretanto, a referida política deixou de ser prioridade com a opção por uma abordagem mais liberal na década de 1990 (SCHUTTE, 2016).

Deste modo, foi incorporada uma nova ordem centrada na primazia do mercado, tendo como objetivo superar a herança do nacional-desenvolvimentismo. Neste contexto, ocorreu o fim da exclusividade da Petrobras no exercício do monopólio do petróleo, e foi aprovado o regime de concessões.

De acordo com Schutte (2016), tais fatos envolveram veementes debates permeados de velhos e novos argumentos: ressurgiu o argumento da carência de recursos para continuar a necessária expansão das reservas, alegando que a exploração e a produção envolviam grandes riscos e eram dispendiosas, demandando investimentos privados; e surgem dois argumentos novos, um advogando a necessidade de submeter a Petrobras à competição e o outro conjecturando que o petróleo não seria mais um bem estratégico.

No mesmo período, ocorreram transformações importantes na cadeia produtiva do petróleo mundial, catalisadas pela queda dos seus preços nos anos de 1980 e 1990; pela busca das empresas petrolíferas por redução de custos; e pela maior participação das *National Oil Companies* (NOCs) e de empresas mistas no mercado (RUAS, 2012; SILVA, 2009 apud JESUS JR., 2015).

Como consequência, a indústria fornecedora ampliou seu escopo de oferta de bens e serviços e investiu em P&D, permitindo a atualização tecnológica e a integração das múltiplas competências. Tais fatos possibilitaram o surgimento de grupos com atuação internacional e diversificada — como Baker Hughes, Halliburton e Schlumberger —, com grande escala de operações e atividades de P&D, a partir de inúmeras operações de fusão e aquisições (IOOTTY, 2004).

Diante de tais fatos, verificaram-se profundas transformações nas relações entre a Petrobras e os fornecedores após a quebra do monopólio estatal, em 1997, e de mudanças ocorridas no cenário internacional.

Desta feita, o presente capítulo discorre sobre tais transformações, estando dividido em quatro seções.

A primeira seção expõe as primeiras alterações no setor de petróleo logo após a promulgação da Lei do Petróleo — ainda no governo do presidente FHC (1997-2002) —; a segunda apresenta o retorno das políticas voltadas ao desenvolvimento à pauta governamental — incluindo o papel da Petrobras, a partir da posse de Lula em 2003 —; a terceira discorre sobre as consequências da abertura do mercado e dos investimentos realizados no período — culminando com a conquista da autossuficiência em petróleo e a descoberta do pré-sal —; e a quarta seção apresenta as considerações finais.

4.1 AS MUDANÇAS NO SETOR DE PETRÓLEO E GÁS APÓS A LEI DO PETRÓLEO

Durante os dois mandatos presidenciais de FHC, entre 1995 e 2003, a estabilidade econômica foi consolidada, porém, considerando-se o desempenho da economia em seu conjunto, os resultados foram medíocres: o período teve como característica o estancamento econômico, baixas taxas de crescimento, alto desemprego, queda da produção industrial e ampla desnacionalização da economia. No âmbito das ideias, prevaleceu a reflexão sobre as restrições ao desenvolvimento, enfatizando-se as metas de disciplina fiscal e saneamento financeiro (DINIZ, 2011).

No contexto da indústria petrolífera brasileira, a partir da promulgação da Lei do Petróleo, podem-se observar quatro alterações principais: desregulamentação dos preços do setor — com o objetivo de criar um ambiente atrativo ao investimento privado —; retirada da atribuição da Petrobras de exercer o monopólio sobre o petróleo em toda a sua cadeia produtiva, bem como o seu papel regulador — a regulação do setor passa a ser exercida pela ANP; introdução do regime de concessão na exploração do petróleo no Brasil; e criação do CNPE, com o objetivo de determinar as metas da política energética nacional (DIAS, 2013; ZYLBERSZTAJN; AGEL, 2013 apud TROJBICZ, B.; LOUREIRO, 2018).

A Petrobras passou a estabelecer contratos no formato *Engineering, Procurement, and Construction* (EPC), nos quais a companhia contratada se responsabiliza pela execução do conjunto do projeto, devendo estar capacitada para integrar eficazmente suas diferentes partes,

por meio da centralização das atividades, envolvendo a negociação de preços e o controle de qualidade dos equipamentos. A carência de empresas brasileiras qualificadas para operar nessa sistemática contribuiu para a contratação de EPCistas estrangeiras de grande porte e integradas verticalmente (FURTADO *et al.*, 2013 apud JESUS JR., 2015).

Outrossim, com o intuito de captar empresas estrangeiras, foi criado o Repetro,¹⁸ em 1999 — regime aduaneiro especial para as atividades de exploração e produção de petróleo, suspendendo impostos de importação e demais impostos federais na admissão temporária de qualquer bem para atividades de pesquisa e lavra. O referido regime penaliza os bens produzidos no Brasil, sujeitos a uma tributação em torno de 35%, contra uma carga tributária “zero” incidente sobre os importados (RAPPEL, 2003).

Ademais, com a desnacionalização do mercado de serviços de engenharia, em virtude da incapacidade financeira e organizacional das empresas brasileiras para assumir essa nova modalidade de contratos, houve falências e incorporações de empresas nacionais por multinacionais. Tais fatos ocorreram em consonância com a visão liberal, tendo a equipe econômica impelido a Petrobras a se comportar exclusivamente como empresa privada, privilegiando a remuneração dos acionistas (SCHUTTE, 2016).

Vale ressaltar que a Petrobras manteve a hegemonia no setor petrolífero em virtude de quatro fatores: o marco regulatório de 1997 não alterou sua natureza estatal; a Petrobras se manteve integrada e verticalizada; o conhecimento técnico acumulado na Instituição e a alta capacitação técnica de seus profissionais; e em virtude da sua liderança na tecnologia de exploração e produção em águas profundas, garantindo-lhe uma posição preponderante, mesmo com a entrada de concorrentes estrangeiras (TROJBICZ, B.; LOUREIRO, 2018).

Diante de tal cenário, com o intuito de estimular a participação local no fornecimento de bens e serviços, a ANP contratou um estudo junto à Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC/Rio), em 1998, a respeito da competitividade da indústria brasileira. O referido estudo serviu de base para que a ANP exigisse que as concessionárias dessem igualdade de oportunidade aos fornecedores locais, e incluísse uma pontuação proporcional ao nível de compromisso com o CL como critério de julgamento das propostas das empresas participantes dos leilões de blocos exploratórios (RAPPEL, 2003).

¹⁸ Regime aduaneiro especial, que admite a importação de equipamentos específicos a serem empregados diretamente nas atividades de pesquisa e lavra de jazidas de petróleo e gás natural, sem a incidência de tributos federais: II, IPI, PIS e COFINS, bem como do adicional de frete para renovação da marinha mercante (AFRMM). Criado em 1999 com o intuito de abastecer a cadeia produtiva de P&G enquanto a indústria nacional se capacitava para atender às suas demandas, com previsão inicial de término de vigência em dezembro de 2005. Entretanto, a vigência do regime já foi prorrogada quatro vezes e, atualmente, o prazo para seu término foi estendido para 2040.

De acordo com Diniz e Boschi (2004), as organizações empresariais que compõem a cadeia produtiva do petróleo no Brasil buscaram se adaptar ao novo contexto por meio da criação da Organização Nacional da Indústria do Petróleo (ONIP), uma sociedade civil, não governamental e sem fins lucrativos.

A ONIP foi criada com objetivo de atuar como um espaço de articulação, cooperação e mobilização, envolvendo os principais atores da indústria de petróleo e gás do País — empresas petrolíferas, indústria fornecedora de bens e serviços, agentes financeiros e organismos governamentais —, buscando chegar a um consenso em torno de interesses comuns, com a missão de promover o aumento da participação nacional no fornecimento de bens e serviços para o setor de petróleo e gás (RAPPEL, 2003; DINIZ; BOSCHI, 2004).

Deste modo, em sua concepção, a atuação da ONIP pretendia estimular o desenvolvimento de toda a cadeia produtiva do petróleo no Brasil, exercendo a função outrora desempenhada pela Petrobras, visto que a mesma redefiniu sua atuação em virtude das mudanças advindas da abertura econômica e do fim do monopólio na exploração e produção de petróleo (DINIZ; BOSCHI, 2004).

Apesar de os membros da ONIP considerarem que a abertura econômica e outras reformas implementadas pelo governo FHC eram fundamentais para adequar o País à globalização, percebiam também a necessidade de uma política industrial consistente, que permitisse a retomada do crescimento e a expansão das exportações (DINIZ; BOSCHI, 2004).

Neste contexto, percebe-se uma demanda por um projeto de desenvolvimento sustentado enfatizando a retomada do crescimento econômico e políticas de geração de emprego (DINIZ, 2011).

No que concerne à Petrobras, caberia ao próximo governo pactuar um entendimento sobre o que seria o interesse público que justificou a criação da empresa. Deste modo, no governo Lula, a Petrobras foi novamente encarregada pelo desenvolvimento da cadeia produtiva ao assumir voluntariamente níveis de CL superiores aos exigidos nos contratos de concessão (SCHUTTE, 2016).

4.2 A BUSCA PELO DESENVOLVIMENTO DE VOLTA À PAUTA GOVERNAMENTAL

Conforme citado anteriormente, houve mudança de foco norteador na política brasileira para a indústria. Baseando-se nos ditames do Consenso de Washington, a estratégia foi direcionada para a questão da competitividade, a ser alcançada pelo aumento da eficiência na

produção e comercialização de bens e serviços, com base na modernização e reestruturação da indústria (CANO; SILVA, 2010).

O período 2002-2008 foi marcado pelo fortalecimento do pensamento crítico e pela procura de uma redefinição de rumos às prioridades da agenda pública. A era das chamadas reformas orientadas para o mercado deixou de ser considerada inquestionável, e a reflexão internacional abandonou a uniformidade anterior, permitindo um confronto de ideias e paradigmas (DINIZ, 2011).

De acordo com Cano e Silva (2010), houve intenso debate acerca da viabilidade do modelo de inserção internacional escolhido para a economia brasileira, pois o elevado passivo externo e a crescente dívida interna apontavam para a necessidade de coordenação e articulação de uma política de desenvolvimento nacional, abrangendo a retomada de uma política industrial efetiva.

Com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2002, houve uma mudança na percepção da questão do desenvolvimento, influenciada pelo “novo desenvolvimentismo” (BRESSER-PEREIRA, 2016), ao contestar as interpretações liberalizantes do Consenso de Washington, procurando diferenciar-se do nacional-desenvolvimentismo — que dominou o debate e a política econômica dos anos 1930 até o final dos anos 1970 —, e defendendo a implantação de políticas de base industrial-tecnológica (SCHUTTE, 2016).

Neste contexto, foi instituído o Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural (Prominp), visando “fomentar a participação da indústria nacional de bens e serviços, de forma competitiva e sustentável, na implantação de projetos de petróleo e gás no Brasil e no exterior” (BRASIL, 2003), e formulada a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE).

De acordo com Cano e Silva (2010, p.185), a PITCE representou “um esforço de conceber uma política industrial e tecnológica contemporânea, em uma perspectiva de longo prazo, com ênfase na dimensão da inovação e da agregação de tecnologia aos produtos brasileiros”. Todavia, políticas industriais explícitas não são suficientes para concretizar as estratégias de desenvolvimento industrial, necessitando de políticas macroeconômicas compatíveis. Deste modo, constata-se que até o final do primeiro governo Lula, a execução da PITCE resultou em um conjunto abrangente de iniciativas em estágios bastante heterogêneos de planejamento e implantação (CANO; SILVA, 2010).

Visando gerar oportunidades — que não seriam criadas pela própria dinâmica do mercado —, suscitar a geração de empregos e a instalação de empresas multinacionais em território brasileiro — com o intuito de ter acesso à tecnologia —, foram adotadas políticas

voltadas à indústria petrolífera e à cadeia fornecedora. Neste contexto, destaca-se o lançamento, em 2004, do Programa de Modernização e Expansão da Frota (Promef) — por meio da subsidiária da Petrobras, a Transpetro —, que exigia um mínimo de 65% de CL; a expansão do financiamento para o desenvolvimento da marinha mercante e da indústria de construção e reparação naval brasileiras — por meio do Fundo de Marinha Mercante (FMM); e a exigência de um compromisso de CL mínimo, a partir de 2003, e a prevista aplicação de multas no caso de descumprimento dos compromissos de tais obrigações legais (ALMEIDA; OLIVEIRA; SCHNEIDER, 2014; SCHUTTE, 2016).

Com o intuito de estimar o impacto das atividades da Petrobras sobre o desenvolvimento produtivo e tecnológico de seus fornecedores no Brasil, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) coordenou um amplo estudo envolvendo pesquisadores vinculados ao próprio Instituto e a universidades brasileiras, abrangendo informações oriundas de 69.874 empresas que forneceram bens e serviços para a empresa ao longo de dez anos — entre 1998 e 2007 —, analisando variáveis como exportações, produtividade e geração de emprego no Brasil (NEGRI *et al.*, 2011).

No referido estudo, os autores apontam que

O impacto da PETROBRAS sobre seus fornecedores no Brasil é especialmente relevante para o desenvolvimento do Brasil, pois este é um país com mercado interno relativamente grande, quando comparado com a média dos países em desenvolvimento. Por sua vez, deve ser recordado que a sustentabilidade do seu crescimento no médio e longo prazo depende da geração de conhecimento novo e da capacidade de transformar este conhecimento em novos produtos e processos, ou seja, da capacidade de gerar inovações tecnológicas. Não se deve supor que apenas o conhecimento importado nas máquinas e equipamentos ou em pacotes tecnológicos dos países tecnologicamente mais avançados seja suficiente para sustentar um crescimento mais acelerado da economia brasileira (NEGRI *et al.*, 2011, p. 16).

Isto posto, é pertinente para o presente estudo analisar os efeitos da política de compras da Petrobras, e demais concessionárias atuantes no setor petrolífero brasileiro, bem como as intervenções realizadas pelo Estado visando o fomento da cadeia produtiva de petróleo.

4.3 CONSEQUÊNCIAS DAS MUDANÇAS NO SETOR PETROLÍFERO

No contexto brasileiro, a evolução da indústria fornecedora para o setor de petróleo está substancialmente associada à história dos investimentos da Petrobras, mesmo após abertura ao capital privado, pois a Petrobras continuou sendo o principal demandante de equipamentos e serviços no País. Deste modo, o crescimento do investimento nos anos 2000 marcou o

surgimento de uma nova fase para a indústria fornecedora nacional, com gradativo crescimento da produção local e renovação de capacitações extintas nos anos 1990 (RUAS, 2012).

Com relação aos fornecedores, os estudos de Negri *et al.* (2011) revelam que, em média, as firmas fornecedoras: (i) são relativamente maiores que as demais empresas do mesmo setor; (ii) apresentam maior volume de exportação e de importação de bens de capital; (iii) são mais antigas em relação às demais firmas do seu setor; (iv) possuem mão de obra mais qualificada, em condições de implantar inovações de processo e de produto, bem como adaptar-se às novas tecnologias; e (v) empregam mais cientistas, engenheiros e pesquisadores.

Para os fornecedores da Petrobras, a qualificação de mão de obra, a capacidade para atender às especificações e requisitos técnicos e apresentar preços compatíveis aos praticados pelas empresas internacionais são os elementos mais importantes para a manutenção da parceria com a empresa (NEGRI *et al.*, 2011).

Por sua vez, o Prominp realizou uma análise da competitividade de 18 segmentos do parque produtivo brasileiro — fornecedor de equipamentos e serviços para a indústria brasileira do petróleo e do gás natural —, utilizando como critérios a relevância econômica e a importância estratégica do segmento para o desenvolvimento da indústria, e tendo como hipótese que a referida indústria passa por uma mudança qualitativa, em virtude do incremento de sua escala produtiva (OLIVEIRA; ROCHA, 2019c).

O referido estudo conclui que

[...] o conjunto de segmentos estudados apresenta um déficit significativo de competitividade, vinculado fundamentalmente à atual fragilidade da engenharia nacional e à limitada capacitação tecnológica para inovar. Porém, não devem ser negligenciadas as dificuldades identificadas na coordenação da cadeia produtiva, especialmente no que se refere ao papel das firmas de engenharia, construção e montagem (EPCistas). Esse déficit distribui-se de forma diferenciada entre os segmentos estudados, pois se alguns deles apresentam condições competitivas para operarem inclusive no mercado global outros apresentam lacunas produtivas relevantes que limitam o suprimento adequado do mercado doméstico (OLIVEIRA; ROCHA, 2019c, p.8).

Por seu turno, Dias (2013) considera que o objetivo de criar um ambiente competitivo favoreceu o desenvolvimento da Petrobras permitindo ao País avançar e consolidar a autossuficiência para atender à demanda doméstica de petróleo e derivados — principal meta estratégica de longo prazo para o setor desde a década de 1970.

Além disso, de acordo com o mesmo autor, a participação da indústria do petróleo no PIB brasileiro tornou-se mais relevante, visto que alcançava pouco mais de 2,0 %, em 1997, passando a 12% em 2010.

Deste modo, mesmo apresentando grandes desafios, a primeira década do século XXI foi extremamente profícua ao desenvolvimento do setor petrolífero brasileiro, graças aos avanços tecnológicos e produtivos da Petrobras descritos por Negri *et al.* (2011).

1. Política permanente de formação e capacitação de recursos humanos de alto nível para a atuação em atividades operacionais e em Pesquisas e Desenvolvimento (P&D).
2. Investimentos continuados no centro de pesquisas (Cenpes), voltado ao atendimento das demandas tecnológicas para a produção de petróleo em águas profundas e às demais demandas tecnológicas da Companhia.
3. Adoção de programas abrangentes de pesquisas e desenvolvimento (PROCAP 1.000, 2.000 e 3.000), voltados ao aprimoramento da capacidade técnica para a exploração e a produção de petróleo em águas profundas, em colaboração com universidades, institutos de pesquisas e empresas fornecedoras de equipamentos e serviços.
4. Incentivos à implantação no Brasil de uma rede de empresas fabricantes de equipamentos para a produção de petróleo em águas profundas.
5. Incorporação de riscos econômicos e tecnológicos nas decisões de investimentos na exploração e produção de petróleo em águas profundas e ultraprofundas (NEGRI *et al.*, 2011, p.262).

Além disso, os segmentos analisados pelo Prominp reúnem condições para atender à maior parte da procura de equipamentos — exceto quando houver picos acentuados de demanda —, estando as empresas dispostas a investir na expansão de sua capacidade de produção. Contudo, há lacunas no suprimento doméstico que apresentam dificuldades para serem preenchidas em virtude de o mercado brasileiro não oferecer a escala necessária para sua viabilidade (OLIVEIRA; ROCHA, 2019).

A partir de 2003, os planos estratégicos da Petrobras apresentam o propósito da companhia de se tornar uma empresa integrada de energia, baseando-se na ênfase em Exploração e Produção; na substituição do petróleo pelo gás natural — no mercado interno — para liberar o petróleo para exportação, reserva ou evitar importação; e no investimento em fontes renováveis, notadamente biocombustíveis, eólica e solar, com o intuito de preparar a empresa para a transição energética. A estratégia de valorização da capacitação em geofísica e geologia persistentemente construída na empresa permitiu o acesso à descoberta do pré-sal (SAUER; RODRIGUES, 2016).

4.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A indústria petrolífera desenvolve-se em etapas diferenciadas, que requerem atributos especiais das empresas que operam ao longo da cadeia produtiva. Deste modo, o presente

capítulo destacou transformações ocorridas no setor petrolífero brasileiro durante a primeira década após a promulgação da Lei do Petróleo, em 1997.

Nota-se que, durante o citado período, apesar da perda do monopólio, a Petrobras manteve seu protagonismo, investindo em pesquisa e desenvolvimento para a exploração de petróleo em águas profundas e ultraprofundas, ao mesmo tempo em que procurou contribuir para o desenvolvimento de suas fornecedoras. Tais ações podem produzir o que Hirschman denomina efeitos em cadeia retrospectivos, pois atuam como forças geradoras de investimento em fornecimento de insumos.

Dessa maneira, o desenvolvimento da cadeia de fornecedores e da Petrobras pode contribuir para evitar a chamada “maldição dos recursos naturais”, visto que a evolução tecnológica e a construção de competências, baseadas no aprendizado e na geração de conhecimento, criam inovações que repercutem em outros setores, como sugere a abordagem neoschumpeteriana.

Além disso, a estratégia de solidificação dos elos da rede que compõe a cadeia de valor da Petrobras, e o fortalecimento da cooperação entre a empresa e seus fornecedores, visando o desenvolvimento tecnológico, coaduna com a visão de Pérez; Marín; Navas-Alemán (2013), que afirmam que a consolidação das referidas redes fornece uma base para estratégias de desenvolvimento, pois demandam inovação e dinamismo em virtude da revolução em informação e comunicação.

O capítulo procurou também mostrar que o fraco desempenho econômico do Brasil nos últimos anos do século XX, apesar da conquista da estabilidade econômica, apontaram para a necessidade de coordenação e articulação de uma política de desenvolvimento nacional e, inclusa nesta, a retomada de uma política industrial.

Deste modo, percebe-se um esforço para implantar políticas industriais, e, no contexto do setor petrolífero, ressalta-se a adoção da PCL e a criação do Prominp com o intuito de desenvolver a cadeia produtiva do setor.

Neste cenário, a Petrobras atuou como agente indutor do desenvolvimento de uma rede de empresas fornecedoras de serviços qualificados em engenharia e fabricantes de bens industriais, com o intuito de reduzir a dependência de compras externas de bens de capital e de tecnologias, e de possibilitar a autossuficiência do País na produção de petróleo. Sendo assim, mesmo que a análise do Prominp aponte haver lacunas no suprimento doméstico, conclui que os fornecedores estão em condições de atender à maior parte da demanda por equipamentos.

Vale ressaltar que a indústria fornecedora é constituída por um complexo conjunto de segmentos e empresas, e que a consolidação de uma rede neste setor demanda esforço

tecnológico e tempo de maturação. Logo, a consolidação das empresas nacionais sofreu com as oscilações de decisão de compras e de investimentos do setor, notadamente da Petrobras, durante o período analisado, visto que, em determinados períodos, priorizaram-se as compras no mercado interno e, em outros, prevaleceram as compras no mercado externo.

Percebe-se, contudo, que o resultado do período analisado é positivo, culminando com a conquista da autossuficiência em produção de petróleo e com a descoberta de petróleo na camada do pré-sal, dando início a uma nova fase no setor, que será abordada no próximo capítulo.

CAPÍTULO 5: TERCEIRA FASE: A DESCOBERTA DO PRÉ-SAL: EUFORIA E MUDANÇAS (2007-2016)

O quinto capítulo analisou as mudanças ocorridas no setor petrolífero brasileiro — entre 1997 e 2006 — após a promulgação da Lei n.º 9478/97 (Lei do Petróleo) e a perda de monopólio da Petrobras.

Ao longo da citada década, o Brasil consolidou o regime de concessões públicas de áreas de exploração e produção de petróleo, por meio de leilões abertos realizados pela ANP, atraindo investidores privados e passando a sediar empresas atuantes na exploração e produção — além da Petrobras.

Em 2006, o Brasil alcançou a autossuficiência na produção de petróleo — meta pretendida desde a criação da Petrobras (ANP, 2015a) — e iniciou uma nova fase na indústria petrolífera a partir da descoberta do pré-sal — cujo mérito cabe à Petrobras (FUSER, 2017).

O pré-sal é uma das mais importantes descobertas de petróleo e gás natural dos últimos anos. Situado em uma área de aproximadamente 149 mil quilômetros quadrados no mar territorial, entre os estados de Santa Catarina e do Espírito Santo — a uma profundidade que pode chegar a 7 mil metros —, o Polígono do pré-sal detém reservas compostas por grandes acumulações de óleo leve, de excelente qualidade e com alto valor comercial (PPSA, 2019c).

A produtividade dos poços do pré-sal cresceu em torno de 34 vezes, entre 2010 e 2018, visto que a produção diária passou da média de aproximadamente 41 mil barris por dia, em 2010, para o patamar de 1,41 milhão de barris de óleo por dia em fevereiro de 2018, comprovando que a produtividade do pré-sal é alta (PPSA, 2019 c).

Houve uma mudança na posição do País no cenário da geopolítica do petróleo, em virtude da possibilidade de ele se tornar um importante exportador de petróleo e gás, tendo como consequências alterações no marco regulatório e na política voltada ao setor petrolífero.

As mudanças sucedidas no cenário internacional do setor petrolífero em 2014, provocando queda brusca dos preços internacionais, que passaram de US\$ 112, em junho de 2014, para US\$ 31, em janeiro de 2016,¹⁹ provocaram o arrefecimento dos investimentos e severas modificações no setor.

Deste modo, o presente capítulo analisará as transformações ocorridas no setor petrolífero brasileiro a partir da descoberta do pré-sal até as mudanças ocorridas no cenário internacional entre 2014 e 2016, estando organizado em quatro seções.

¹⁹ Disponível em: <http://www.indexmundi.com/pt/pre%E7os-de-mercado/?mercadoria=petr%C3%B3leo-bruto-brent&meses=60>. Acesso em: 11 set. 2017.

A primeira seção apresenta as modificações promovidas no marco regulatório do setor petrolífero em razão da descoberta do pré-sal. Na seção seguinte, discutem-se as oportunidades e os desafios para a indústria nacional de bens e serviços diante de tal descoberta, e a terceira seção expõe os efeitos adversos provenientes da instabilidade do mercado internacional de petróleo, dos transtornos na Petrobras e do conflito político. A última seção apresenta as considerações finais.

5.1 MODIFICAÇÕES NO MARCO REGULATÓRIO DO SETOR PETROLÍFERO APÓS A DESCOBERTA DO PRÉ-SAL

De acordo com o Ipea (2010), a nova fronteira de exploração e de produção do pré-sal determina uma mudança radical no desenho da indústria brasileira do petróleo, em razão de três aspectos fortemente interdependentes, com robustas repercussões sobre a estrutura de arrecadação e aplicação de participações governamentais:

- Modificam os parâmetros de tomada de decisão, fundamentados na análise das condições econômicas e financeiras do binômio prêmio-risco;
- Demandam novas orientações de política energética, envolvendo a redefinição do ritmo ótimo de exploração e de produção, devido aos montantes de investimentos;
- Necessitam que sejam redefinidos os instrumentos de coordenação com outras esferas de governo, no que concerne à política econômica e fiscal tecnológica, de equipamentos e recursos humanos necessários ao desenvolvimento do potencial petrolífero nacional.

Diante da mudança no cenário, em virtude da relevância da descoberta, o presidente Lula, em 2008, direcionou investimentos necessários à exploração e produção no pré-sal; retirou da 9ª Rodada de Licitações os blocos situados na área do pré-sal; e ordenou a criação de uma comissão interministerial — composta pelos ministros de Minas e Energia, da Casa Civil, da Fazenda, do Planejamento e do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, além dos presidentes do BNDES e da Petrobras, e do diretor-geral da ANP —, com o objetivo de avaliar e propor uma reformulação no marco regulatório e na política do Estado para o setor petrolífero (CEDRO, 2014; FUSER, 2017).

Com o intuito de capitalizar a Petrobras, a União cedeu onerosamente à companhia o direito de exploração, em áreas não concedidas localizadas no pré-sal, e aumentou a participação estatal em seu capital, por meio da Lei n.º 12.276.

Em agosto de 2010, foi criada a Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás

Natural S.A. (PPSA), tendo a incumbência de gerir os contratos de partilha de produção e comercializar o petróleo bruto extraído do pré-sal, e, em dezembro de 2010, o Congresso Nacional aprovou a Lei n.º 12.351, constituindo um novo marco regulatório, exclusivo para o pré-sal, onde estabelece:

- a) O regime de partilha de produção para a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos na área do pré-sal;
- b) A Petrobras como operadora de todos os blocos contratados sob o regime de partilha de produção, com participação mínima de 30% nos consórcios;
- c) A instituição do Fundo Social com a finalidade de constituir fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional, na forma de programas e projetos nas áreas de combate à pobreza e de desenvolvimento da educação; da cultura; do esporte; da saúde pública; da ciência e tecnologia; do meio ambiente; e de mitigação e adaptação às mudanças climáticas.

Como exposto no terceiro capítulo, no mesmo período, foram propostas alterações na PCL. Tais mudanças, de acordo com Fuser (2017), complementaram o novo marco regulatório ao fomentar o desenvolvimento industrial, diminuir a aquisição de equipamentos e serviços importados e incitar a instalação de empresas estrangeiras no Brasil.

O que se pretendia era atenuar e impedir os resultados nocivos da abundância de recursos naturais por meio do estabelecimento de políticas públicas, com o objetivo de evitar a sobrevalorização cambial de modo a potencializar o desenvolvimento e a diversificação industrial, que, do contrário, tenderiam a se concentrar nas atividades extrativistas (POMPERMAYER, 2011).

Apesar da euforia provocada com a descoberta do pré-sal, Schutte (2012, p. 8) alerta que “há muitos desafios a serem enfrentados para garantir que, em perspectiva histórica, o ciclo do pré-sal não se compare aos ciclos de exportação de commodities que marcaram a formação do subdesenvolvimento brasileiro nos séculos passados”.

5.2 OPORTUNIDADES E DESAFIOS PARA A INDÚSTRIA NACIONAL DE BENS E SERVIÇOS

Segundo o Ipea (2010), os reservatórios do pré-sal brasileiro apresentam algumas particularidades em contexto de desafios técnicos — caracterização e engenharia de reservatórios, completção e perfuração de poços, engenharia submarina, unidades flutuantes

de produção, logística para o gás associado —, que delineiam duas diretrizes de mudanças para a indústria petrolífera nacional:

- i) a necessidade de não somente adaptar as tecnologias já estabelecidas e consagradas, como também procurar soluções inovadoras; e ii) a importância de aproveitar a oportunidade definida pelos referidos desafios para fomentar o desenvolvimento da indústria parapetrolífera brasileira (IPEA, 2010, p. 160).

Com o intuito de superar os desafios tecnológicos, a Petrobras iniciou, no final de 2007, a realização de projetos de pesquisa e desenvolvimento, em parceria com universidades brasileiras e internacionais, e com a cadeia de fornecedores, por meio do Programa Tecnológico para o Desenvolvimento da Produção dos Reservatórios do Pré-sal (Prosal). Como resultado de tal parceria, foram construídos novos laboratórios, correspondendo a quatro vezes a área do Cenpes, com o incremento da participação de pesquisadores. Para cada pesquisador da Petrobras, observou-se haver 15 pesquisadores das universidades e de fornecedores (MORAIS, 2013).

Com relação ao fomento à cadeia fornecedora, cabe destacar os investimentos voltados para reedificar a indústria naval, com o intuito de diminuir a participação estrangeira no apoio às atividades *offshore*.²⁰

O governo federal implementou medidas de política industrial, com o propósito de estimular o setor naval do País por meio da exigência de porcentagem mínima de CL nas atividades de exploração e produção, oferecendo incentivos fiscais, constituindo um fundo garantidor à indústria, e liberando crédito em condições especiais de juros por meio do Fundo da Marinha Mercante (FMM) (CAMPOS NETO, 2014).

Por sua vez, a Petrobras realizou grandes encomendas aos estaleiros nacionais — sendo a principal empresa demandante de embarcações e serviços de apoio marítimo no Brasil — e passou a associar seu planejamento para o pré-sal com outros projetos estratégicos, como o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Plano Brasil Maior (CAMPOS NETO, 2014; FUSER, 2017).

Como resultado de tais ações, houve um acréscimo de 183% no número de trabalhadores empregados nos estaleiros brasileiros — passando de 29.124, em 2007, para 82.472 em 2014 (SINAVAL, 2019). E a indústria naval brasileira dobrou o número de embarcações entregues no período entre 2005 e 2011 — de 27 navios para 58. Entretanto, em 2012, houve retrocesso,

²⁰ “A navegação de apoio *offshore* fornece o suporte logístico às unidades de exploração e produção de petróleo realizadas no mar. Este apoio logístico é feito, também, por helicópteros para transportar pessoas ou pequenas cargas, mas é pelo mar que se concentra sua parte principal, levando às unidades de exploração e produção os insumos necessários para a operação destas (CAMPOS NETO, 2014, p.109).

sendo entregues 30 embarcações (CAMPOS NETO, 2014).

Estudo realizado pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) (COELHO, 2017) aponta resultados favoráveis quando se analisam os fornecedores de bens para a indústria de óleo e gás. De acordo com o referido estudo, entre 1999 e 2015, houve um crescimento de 156,6% no número de trabalhadores no setor e acréscimo na competitividade dos fornecedores de máquinas e equipamentos para indústria de petróleo e gás no comércio exterior.

Apesar de tais avanços, a Confederação Nacional da Indústria (CNI) aponta haver limitações na indústria fornecedora, que impediriam o cumprimento das metas globais e parcela significativa das metas específicas de CL estabelecidos a partir de 2005, em virtude:

- (i) da baixa competitividade da oferta local para atender aos requisitos de preço, qualidade e prazos da indústria e também (ii) da inexistência de capacidade produtiva para responder à demanda gerada pelo programa de investimento do setor, em particular daqueles associados à exploração das reservas do pré-sal (CNI, 2012, p. 34).

Deste modo, Rappel (2011) declara que causa estranheza a ANP ter estabelecido exigência de CL mínimo de 65% em alguns leilões, visto que tal percentual não seria exequível, em virtude da impossibilidade de tal suprimento pela indústria nacional.

Diante de inúmeros desafios, como visto no segundo capítulo da presente tese, a presidenta Dilma Rousseff instituiu, em janeiro de 2016, o Programa de Estímulo à Competitividade da Cadeia Produtiva, ao Desenvolvimento e ao Aprimoramento de Fornecedores do Setor de Petróleo e Gás Natural (Pedefor), objetivando capacitar fornecedores para atender às demandas do setor de P&G. Entretanto, a implantação do programa foi prejudicada e adiada, em virtude das alterações no mercado mundial do petróleo e da grave crise na Petrobras, trazendo consequências negativas ao setor petrolífero brasileiro.

5.3 DESVENTURA E DESARTICULAÇÃO DA PCL

A partir do segundo semestre de 2014, a indústria de petróleo brasileira passou a sofrer as consequências advindas de mudanças ocorridas no cenário internacional: expansão das fontes de energia renováveis; aumento das pressões ambientais; e surgimento de novos *players* na indústria de petróleo e gás natural. Tais fatos compuseram um cenário de incerteza e volatilidade de preços (COLOMER; RODRIGUES, 2015).

Além disso, em decorrência da apuração de irregularidades de parte da administração da Petrobras, o seu valor de mercado despencou 94%, entre 2008 e 2016, visto que chegou a mais de US\$ 300 bilhões, em 2008, e caiu para menos de US\$ 17 bilhões no primeiro semestre de 2016 (RAMALHO; MAIA; POLITO; ROSAS, 2019).

No âmbito político, ocorre uma grave crise no Brasil, culminando com o afastamento da presidente Dilma Rousseff, sendo substituída pelo vice-presidente Michael Temer.

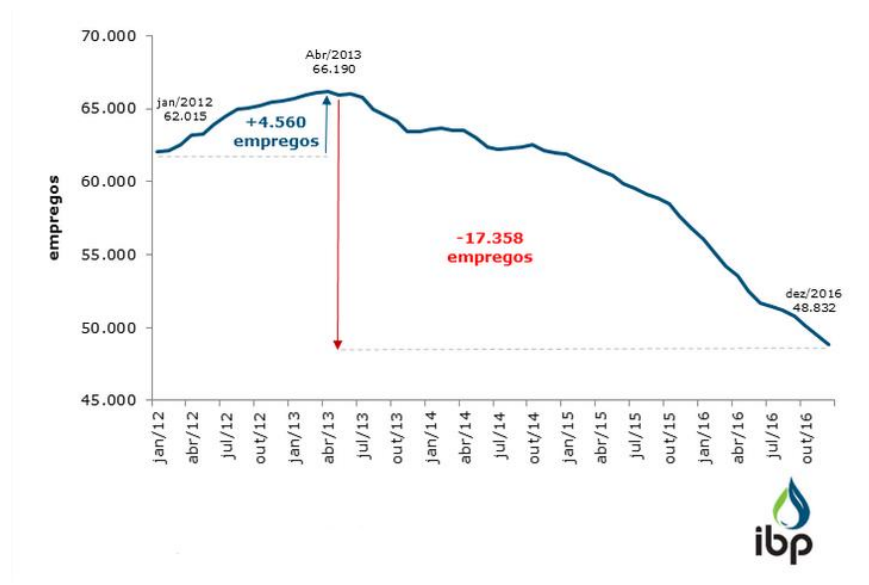
Três meses após sua posse, o presidente Temer sanciona a Lei n.º 13.365, desobrigando a Petrobras de atuar como operadora única do pré-sal, possuindo participação mínima de 30% nos consórcios formados para exploração de blocos licitados no regime de partilha de produção, mas facultando a ela exercer o direito de preferência nos referidos consórcios.

Tais fatos acirraram as pressões para as mudanças nas regras da PCL — que serão abordadas no sétimo capítulo —, tendo prevalecido as articulações para reduzir tais percentuais.

A tensão afetou severamente a oferta de empregos, como pode ser observado nas Figuras 2, 3 e 4.

A Figura 2 apresenta a evolução do número de empregos no *upstream* — que abrange as atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural.

Figura 2: Evolução do nível de empregos formais no *upstream* no Brasil (jan/12 a dez/16)

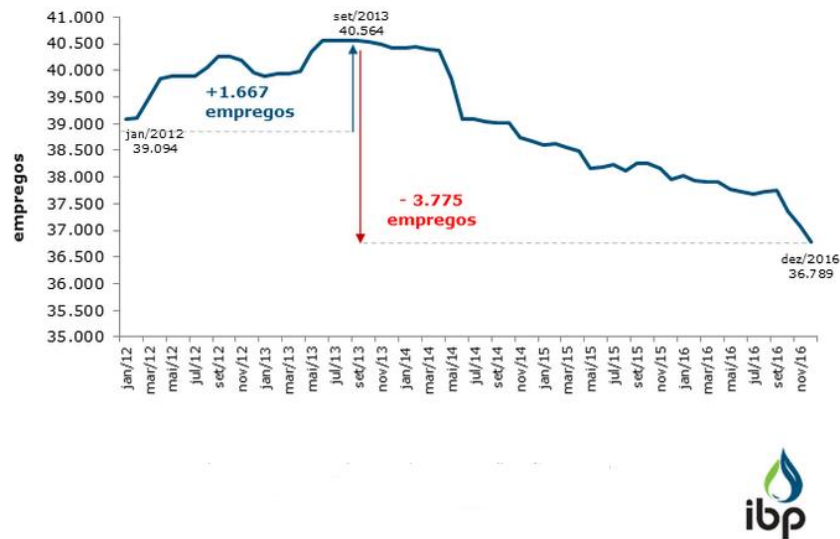


Fonte: Elaboração IBP com dados CAGED/Ministério do Trabalho (IBP, 2017a).

Observa-se que, de janeiro de 2012 a abril de 2013, houve crescimento de aproximadamente 7% no número de empregos no *upstream*. Contudo, a partir daí, observou-se uma forte e constante queda no número de empregos — de 66.190, em abril de 2013, para 48.832, em dezembro de 2016 —, ou seja, uma retração de aproximadamente 26%.

A evolução do número de empregos no *midstream* — atividades de transferência, transporte e armazenamento de petróleo ou gás natural — pode ser visualizada na Figura 3.

Figura 3: Evolução do nível de empregos formais no *midstream* no Brasil (jan/12 a dez/16)

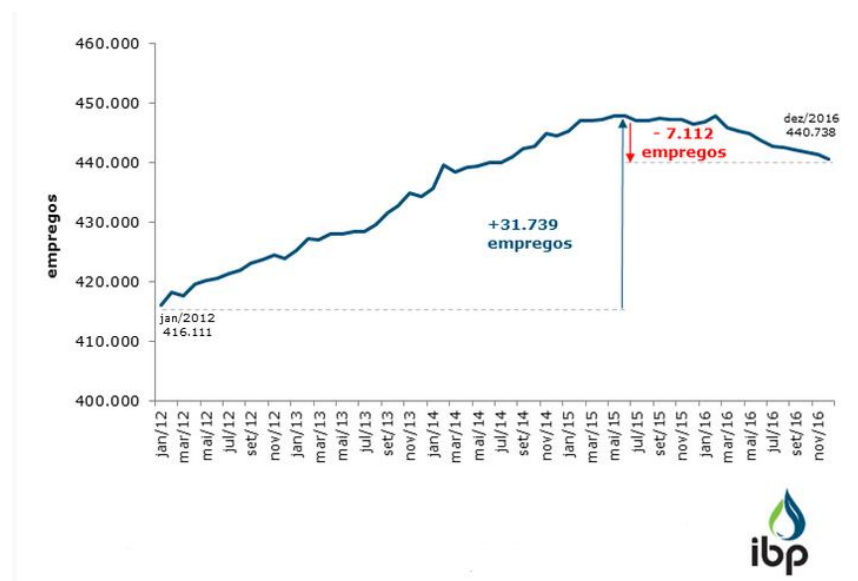


Fonte: Elaboração IBP com dados CAGED/Ministério do Trabalho (IBP, 2017b).

Apesar de haver oscilações, o número de empregos, entre janeiro de 2012 e abril de 2013, cresceu 4%. Todavia, tal como o setor de *upstream*, o de *midstream* apresentou constante diminuição de empregos, principalmente a partir de maio de 2014, chegando a 9% de redução em dezembro de 2016.

O quantitativo de empregos no *downstream* — atividades de refino, transporte, distribuição e comercialização dos derivados do petróleo e do gás natural — também apresentou retração, como pode ser verificado na Figura 4.

Figura 4: Evolução do nível de empregos formais no *downstream* no Brasil (jan/12 a dez/16)



Fonte: Elaboração IBP com dados CAGED/Ministério do Trabalho (IBP, 2017c).

Entretanto, o nível de empregos nas atividades de *downstream* manteve-se crescente até julho de 2015, ou seja, por um período mais longo do que o das atividades de *upstream* e *midstream*. Além disso, sofreu uma retração menor, de aproximadamente 1,5%.

Com a crise mundial do setor de petróleo e gás, especialmente a partir da crise institucional vivida pela Petrobras, tais problemas tenderam a se agravar, em virtude do número elevado de empregados afastados pela companhia — 9.170 se desligaram pelos Planos de Incentivo ao Desligamento Voluntário (PIDV) 2014/2016, havendo ainda previsão de mais 9.670 desligamentos até 2017 (PETROBRAS, 2016). Nas demais empresas que compõem a cadeia produtiva do setor de petróleo e gás — desde dezembro de 2014 —, houve 114.000 desligamentos dos prestadores de serviço (PETROBRASa, 2016).

A indústria fornecedora para o setor petrolífero no Brasil beneficiou-se com o desenvolvimento de sua engenharia voltada para atender às demandas da Petrobras. Contudo, ao oferecer produtos customizados para a Petrobras — bem como as exigências de produtos específicos para as diferentes unidades de operação da empresa —, tem limitado sua capacidade de introdução em outros mercados e elevado os custos dos produtos brasileiros (OLIVEIRA; ROCHA, 2019c).

Sendo assim, a grande dependência da indústria fornecedora brasileira das estratégias de mercado e estratégias políticas da Petrobras e do Governo Federal compromete seu planejamento, sua expansão e sua manutenção no mercado, como pode ser constatado observando os dados supracitados referentes à indústria naval, à cadeia fornecedora para a indústria petrolífera e ao número de empregos no *downstream*, *midstream* e *upstream*.

A prevalecer a atual tendência da política nacional geral e, particularmente, da política industrial, o País caminha para se tornar um mero exportador de matéria-prima, visto que, além das mudanças relacionadas à regulação da E&P, a Petrobras tem implementado um acirrado plano de desinvestimentos, dentro do qual se desfez de sua participação (90%) na rede de gasodutos Nova Transportadora do Sudeste (NTS), de sua participação (66%) no campo de Carcará, da Petrobras Chile Distribución, de sua participação (67,19%) na Petrobras Argentina S.A., de sua participação (49%) na empresa Gaspetro, do campo de Azulão, dos ativos exploratórios na bacia Austral (Argentina), da refinaria de Nansei (Japão), da Empresa de Etanol e Açúcar Guarani, de sua participação (25%) no campo Roncador, e ainda abriu o capital de 30% das ações da BR Distribuidora (ALMEIDA; RIBEIRO, 2018).

Ademais, seu Plano de Negócios e Gestão 2018-2020 prevê desfazer-se de 70 campos de exploração de petróleo terrestres e 31 campos de águas rasas; de gasodutos nas Regiões

Norte e Nordeste; da distribuição no Paraguai; das unidades de fertilizantes; dos ativos na África; e da participação no setor de biodiesel (PETROBRAS, 2018).

Desta feita, o Brasil caminha para um retrocesso em sua política de petróleo e gás a partir do momento em que a Petrobras restringe sua atuação e deixa de ser uma companhia integrada do ‘poço ao posto’, pois, quando se realizam investimentos em E&P, contando apenas com a importação de bens e serviços, um imenso potencial interno de geração de riqueza é desperdiçado.

5.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A descoberta de petróleo na camada de pré-sal alterou o posicionamento do Brasil no contexto mundial da indústria petrolífera, abrindo a possibilidade de o País se tornar um grande exportador de petróleo.

Diante de tal fato, buscando evitar que o Brasil fosse afetado pela “maldição dos recursos naturais” e pela “doença holandesa”, e visando garantir que os recursos provenientes da exploração de petróleo fossem empregados no Brasil, o governo do presidente Lula destinou os investimentos indispensáveis à exploração e produção no pré-sal; retirou da 9ª Rodada de Licitações os blocos situados na área do pré-sal; capitalizou a Petrobras e expandiu a participação da União na empresa; fundou a PPSA; reformulou o marco regulatório e a política do Estado para o setor petrolífero, instituindo o regime de partilha, o Fundo Social e a obrigatoriedade da participação da Petrobras em todos os consórcios para a exploração do pré-sal como operadora; e modificou as exigências e a comprovação dos índices de CL previstos nas Rodadas de Licitações.

Como consequência, houve expansão do número de empregos criados pela indústria fornecedora de bens para a indústria de óleo e gás, aumento no valor bruto da produção industrial, elevação da competitividade e ressurgimento da indústria naval. Ou seja, pode-se inferir que foram criados efeitos de encadeamento como propostos por Hirschman (1961).

Além disso, o fortalecimento das parcerias da Petrobras com as universidades e a cadeia fornecedora, a ampliação dos laboratórios e do número de pesquisadores envolvidos, demonstra que houve intenção de explorar o potencial de redes baseadas em recursos naturais para agirem como uma plataforma para estratégias de desenvolvimento, como sugerido por Pérez; Marín; Navas-Alemán (2013).

A forte queda do preço do petróleo no mercado internacional entre 2014 e 2016,

entretanto, corroborou a crise interna — na Petrobras e no governo do País —, desnudando a fragilidade das instituições brasileiras e sua vulnerabilidade aos interesses particulares e do mercado internacional, em detrimento dos interesses da Nação.

Tal fato ratifica os estudos de Van der Ploeg (2011), mostrando que a baixa qualidade das instituições em países com grande participação das exportações primárias no PIB tende a produzir efeitos negativos na economia e a aumentar a desigualdade.

A crise deflagrada no setor petrolífero brasileiro confirma as conclusões de Frankel (2012) ao afirmar que a alta volatilidade dos preços das *commodities* impõe riscos e custos de transação, e que as verbas de *commodities* muitas vezes favorecem o estabelecimento de instituições autocráticas e oligárquicas, caracterizadas pela corrupção, desigualdade, estrutura de classe e ausência de um estado de direito.

Deste modo, o próximo capítulo analisa o posicionamento das instituições envolvidas nas discussões relativas às mudanças na PCL, em consequência das modificações na estrutura do setor petrolífero brasileiro demonstradas no presente capítulo.

CAPÍTULO 6: QUARTA FASE (2016-2018) — O SEGUNDO MOMENTO DO PRÉ-SAL: TODO PODER AO MERCADO?

O capítulo anterior apresentou as mudanças sucedidas no setor petrolífero brasileiro decorrentes de alterações no cenário mundial, da forte queda do preço do petróleo no mercado internacional, entre 2014 e 2016, e da crise interna — na Petrobras e no governo do País.

No contexto da presente tese, tem relevância a análise do intenso debate voltado à reformulação da PCL brasileira. As discussões se intensificaram a partir de 2016, o que motivou a realização de uma pesquisa bibliográfica e documental, de caráter primário, entre agosto de 2016 até dezembro de 2018,²¹ com o intuito de verificar as posições das principais instituições envolvidas, bem como sua influência no processo decisório.

O critério de seleção dessas instituições baseou-se na presença de seus nomes nas notícias divulgadas na mídia especializada quanto ao setor de petróleo e gás, sendo elas: Instituto Brasileiro de Petróleo, Gás e Biocombustíveis (IBP); Associação Brasileira das Empresas de Serviços de Petróleo (ABESPetro); Petrobras; Sindicato Nacional da Indústria da Construção e Reparação Naval e *Offshore* (Sinaval); Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos (Abimaq); Organização Nacional da Indústria do Petróleo (Onip); Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp); Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan); Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul (Fiergs); Associação dos Engenheiros da Petrobras (Aepet); Clube de Engenharia; Federação Única dos Petroleiros (FUP) e Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI).

As informações coletadas foram tratadas e analisadas de forma qualitativa, por meio da estruturação das informações, buscando relacionar o posicionamento das instituições com relação à PCL e sua influência na proposição de mudanças nela.

Em seguida, as instituições foram reunidas em três grupos, considerando os argumentos utilizados para defenderem seu posicionamento com relação às mudanças na PCL, e analisados os argumentos defendidos perante os objetivos gerais dela.

Deste modo, o presente capítulo expõe os resultados da referida pesquisa, estando organizado em quatro seções. A primeira seção apresenta os argumentos das instituições que representam as petroleiras; a segunda, as justificativas das instituições que representam as

²¹ A pesquisa sobre o posicionamento das instituições no debate, entre agosto de 2016 até dezembro de 2017, foi publicada em PIQUET, R.; LUMBRERAS, M. J. Política de Conteúdo Local do Setor Petrolífero Brasileiro: uma análise dos interesses em jogo. In: PIQUET, R.; PINTO JR. **Transformações em Curso na Indústria Petrolífera Brasileira**. Rio de Janeiro: E-papers, 2018. p.83-125.

empresas fornecedoras, e a terceira seção, as premissas das entidades de classe — sindicatos e associações profissionais.

A quarta seção — considerações finais — contrapõe os argumentos apresentados entre si e com os objetivos da PCL.

6.1 INSTITUIÇÕES QUE REPRESENTAM AS PETROLEIRAS

O IBP é a principal e mais ativa instituição envolvida no debate atual sobre a PCL. Fundado em 1957, três anos depois do decreto que criou a Petrobras, teve como objetivo disseminar o conhecimento técnico da nascente indústria petrolífera nacional. Na época, a Petrobras detinha o monopólio da exploração do petróleo, o País produzia 27 mil barris por dia e o IBP reunia 20 empresas associadas. Hoje a produção diária chega a quase 3 milhões de barris por dia, e o número de empresas associadas do IBP atinge 240, entre elas, as mais importantes petroleiras e fornecedoras atuantes no mercado internacional do setor, cabendo destacar: Chevron, Shell, Petrobras, BP Energy Brasil, ExxonMobil, Qatar Petroleum, Equinor Brasil (antiga Statoil), Petrobras Distribuidora, Supergasbras, Aker Solutions, Baker Hughes, BG E&P Brasil, Petrogal, Schlumberger, Transocean, Technip FMC e Wartsila.

Tendo como objetivos representar a indústria nos principais fóruns nacionais e internacionais, que tratam de temas relevantes para o setor, e influenciar políticas públicas a ele relacionadas, o IBP atua nos aspectos técnicos, regulatórios e econômicos da indústria de petróleo e gás nos segmentos de exploração e produção, refino, transporte, armazenagem, distribuição e controle de qualidade. Já em 1997, na ocasião da chamada Lei do Petróleo, posicionou-se favorável à abertura da exploração e da produção à iniciativa privada. Por ter entre seus associados as mais importantes petroleiras, empresas fornecedoras, escritórios de consultoria, bancas de advocacia de renome, as posições defendidas por seus porta-vozes são ouvidas e, de modo geral, atendidas.

Quando a Cartilha de Conteúdo Local foi adotada, em 2005, segundo o IBP, havia capacidade instalada ociosa na indústria nacional, e a previsão de crescimento de investimentos anuais, na cadeia de bens e serviços do setor de P&G, estava na ordem de US\$ 7 bilhões. Entretanto, com a descoberta do pré-sal, tornou-se necessário rever os percentuais de CL, sendo fundamental priorizar os setores a serem desenvolvidos (BAIN & COMPANY, 2015). Para tal, o IBP contratou a consultoria internacional Bain & Company, que realizou estudo sobre o setor de P&G brasileiro e, a partir daí, apresentou sugestões para o aprimoramento da PCL,

destacando-se a simplificação da contratação dos compromissos, por meio da priorização de segmentos estratégicos da cadeia de suprimentos com maior probabilidade para se desenvolver sob a perspectiva da geração de empregos e a incorporação de tecnologia. Como resultado, foram elencados dez setores estratégicos, divididos em três grupos:

1. Setores relacionados à produção: afretamentos de sondas/Unidades de Produção (UPs); serviços de manutenção; logística *offshore*;
2. Setores prioritários – nível 1: projeto, fabricação e integração de módulos e *topsides*; equipamentos submarinos; serviços de instalação submarina;
3. Setores prioritários – nível 2: perfuração e completação de alta tecnologia; máquinas e equipamentos de média tecnologia; máquinas e equipamentos de alta tecnologia; construção de embarcações de apoio marítimo (BAIN & COMPANY, 2015).

Com o acirramento do debate relativo às regras de CL, o IBP apresentou a defesa de criação de um “Conteúdo Local único” — sem diferenciação entre bens e serviços; e sem especificação por itens e subitens —, com percentual mais brando que o aplicado em rodadas anteriores, pois, segundo a Instituição, contribuiria para destravar investimentos e estimular a competição na licitação de blocos, permitindo maior venda de blocos e, futuramente, maior geração de empregos e de encomenda de equipamentos (SIQUEIRA, 2017).

Nesta mesma linha de argumentação, encontra-se a Associação Brasileira das Empresas de Serviços de Petróleo (ABESPetro), com sede na cidade do Rio de Janeiro e fundada em 2004, originária da Comissão de Companhias de Serviço *Offshore* do IBP. Seu quadro de associados é composto por 45 empresas que atuam nos segmentos de plataformas e sondas, fabricação de equipamentos para embarcações e de mergulho, nas quais se encontram as mais importantes empresas transnacionais fornecedoras de bens e serviços às petroleiras no mundo inteiro: Baker Hughes, Aker Solutions, Halliburton, Maersk, Schlumberger, Seadrill, TechnipFMC, Transocean, Modec.

A ABESPetro é contrária ao estabelecimento de CL em todos os setores, pois considera tal tarefa inexecutável, sobrecarregando as petroleiras com multas, gerando entraves burocráticos e aumentando os preços, visto que, em sua opinião, cria reservas de mercado para fornecedores que dificilmente serão referências internacionais em seus segmentos. Assim, apregoa que o desenvolvimento de CL deve ser realista e concentrar-se nas áreas em que o País apresenta vocação e vantagem competitiva, privilegiando a rentabilidade dos investimentos realizados (ABESPETRO, 2017).

Argumenta ainda que competir em fabricação de cascos com países como a China ou a Coreia do Sul — bem posicionados no mercado e detentores de economia de escala — demandará elevados e arriscados esforços. Assim, propõe que a definição de setores estratégicos para a indústria nacional deve ser balizada pela necessidade de escala que proporcione competitividade, ou pela diferenciação advinda de capacitação técnica. Considera que alguns setores apresentam possibilidade de alavancagem no Brasil por possuírem tais características, destacando-se os setores de fabricação de equipamentos submarinos e de montagem de equipamentos de superfície em plataformas (ABESPETRO, 2017).

Para José Firmo, que foi ex-presidente da ABESPetro e atuava como presidente do IBP em 2017, “a hora de o Brasil optar pelas mudanças é agora, sob pena de o país desperdiçar a oportunidade de uma geração que irá observar o declínio do petróleo como fonte principal de energia sem que as reservas gigantes do pré-sal se convertam em riqueza” (FIRMO, 2017).

Outra destacada participante desse grupo é (atualmente) a Petrobras, que, a partir das mudanças ocorridas no âmbito do governo federal, em maio de 2016, o então presidente da companhia, Pedro Parente, passou a imprimir um modelo de gestão com características de empresa voltada ao mercado e priorizando os interesses dos acionistas, abandonando a visão de que é uma empresa que atua em um segmento estratégico para qualquer país, sendo necessário comprometer-se com o seu desenvolvimento.

Com relação à PCL, em seu discurso de posse, Parente destacou:

Entendemos que uma política de conteúdo local que ajude o nosso Setor Industrial a ser competitivo globalmente é necessária e certamente podemos ajudar muito com a nossa escala, mas para isso essa política precisa incentivar a inovação, as parcerias, a produção com qualidade, custos e prazos adequados para as nossas necessidades e do país. Que prevaleça pela competência, que lhe permita passar pelo teste ácido da concorrência, e não pela constituição de reservas de mercado que, ao contrário, só têm apresentado resultados pífios, especialmente nos prazos de entrega (PARENTE, 2016).

Ele considera que cabe às políticas públicas fomentar a competitividade do setor, e não à Petrobras ou aos fornecedores mais dinâmicos. Afirma ainda que é melhor ter contratos regidos por uma PCL ruim do que não ter nenhum contrato e que as multas por descumprimento quanto aos percentuais de CL tiram a atratividade dos leilões nacionais (LISBOA, 2017).

6.2 INSTITUIÇÕES QUE REPRESENTAM AS EMPRESAS FORNECEDORAS

O Sindicato Nacional da Indústria da Construção Naval e *Offshore* (Sinaval), sendo a Instituição representativa dos interesses das indústrias de construção e reparação naval e *offshore*, assumiu uma participação ativa no debate quanto às mudanças na PCL, uma vez que é um dos segmentos mais afetados pelas mudanças em curso. Com sede na cidade do Rio de Janeiro, contando em seus quadros pouco mais de 30 empresas filiadas, tem atuação nacional e, entre os serviços prestados aos associados, divulga, em seu site, notícias referentes a estatísticas de emprego nos estaleiros; informações sobre gestão e inovação; cenários da indústria; informações sobre o Fundo da Marinha Mercante.

De acordo com Ariovaldo Rocha, seu presidente, a PCL brasileira implementada até 2016 foi decisiva para o desenvolvimento de um amplo parque industrial naval brasileiro, englobando toda a cadeia produtiva de bens e serviços para o setor de óleo e gás, e promoveu uma transformação no setor da construção naval (SINAVAL, 2016).

Ainda segundo o Sinaval, a partir de 2016, a Petrobras vem liderando o discurso em prol do enfraquecimento da PCL, utilizando, para tanto, o argumento tendencioso de que construir plataformas no Brasil seria 40% mais caro, e que os estaleiros nacionais não teriam condições de atender às demandas da indústria petrolífera. Baseando-se no referido argumento, a empresa solicitou à ANP a desobrigação de cumprimento de exigências contratuais referentes aos índices de CL para o Campo de Libra.

O Sinaval entrou na justiça contra o referido pedido de *waiver*, e alega que mudanças nas regras de CL, retroativas à 7ª Rodada, poderão significar o fim da indústria de construção naval brasileira, os estaleiros serão fechados e os 20 bilhões de reais que o governo brasileiro investiu no setor ao longo dos últimos anos, por meio do Fundo da Marinha Mercante (FMM), terão sido desperdiçados.

Os critérios de avaliação das propostas de prestação de serviços e ofertas de bens baseiam-se em qualidade, prazo e preço. De acordo com Sérgio Bacci (2018), vice-presidente executivo do Sinaval, a indústria brasileira oferta produtos de qualidade igual ou superior à mundial. Com relação ao prazo, ele alega que a China faz mais rápido, porque os pedidos encaminhados para lá não podem ser alterados a todo momento, como ocorre com aqueles que são desenvolvidos no Brasil, e que qualquer produto fabricado na China é mais barato; mas quando os preços são comparados com os da Noruega, o Brasil se torna competitivo. O vice-presidente alega falta de diálogo com o governo do presidente Temer e com a gestão da Petrobras, e pleiteia a necessidade de debater uma política nacional de Estado, envolvendo políticas industriais de longo prazo, que não fiquem à mercê das ideologias daqueles que ocupam os cargos eletivos (BACCI, 2018).

Outra importante instituição deste grupo é a Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos (Abimaq), uma das mais antigas instituições de defesa dos interesses empresariais, fundada em 1975, e que reúne em seus quadros 7.500 empresas dos mais diferentes segmentos fabricantes de bens de capital mecânicos. Atua em favor do fortalecimento da indústria nacional, agindo como “agência de desenvolvimento” da indústria de máquinas e de equipamentos, visando defender o conteúdo nacional nos projetos e gerar um aumento da competitividade da indústria brasileira.

Por meio de seu instituto de pesquisa, apoia e orienta os associados com relação à criação de projetos de inovação; propriedade industrial; serviços tecnológicos; financiamentos disponíveis; programas de governo; e políticas públicas. Por sua tradição em defesa dos interesses da indústria brasileira e do elevado número de empresas a ela vinculadas, tornou-se importante porta-voz no debate.

De acordo com César Prata, ex-presidente do Conselho de Óleo e Gás da Abimaq, a indústria solicitou enfaticamente ao governo para não definir índices globais de CL, mas que separasse índices específicos para o setor de serviços e para a aquisição de bens. Entretanto, ele alega que o governo ignorou tal reivindicação e adotou índices globais em tudo, atendendo às solicitações do IBP, que tem uma forte influência junto ao governo, e que tem pleiteado a redução de indicadores de CL, com o intuito de beneficiar as grandes empresas (CHAGAS; CRAIDE, 2017; NOGUEIRA, 2017).

A Abimaq reconhece ser necessário efetuar mudanças na PCL e sugere a separação de índices mínimos no fornecimento de bens e serviços e que seja dada prioridade à contratação de fornecedores brasileiros sempre que as ofertas nacionais apresentarem condições de preço, prazo e qualidade equivalentes às estrangeiras. Ressalta ainda ser fundamental instituir critérios para comparação, visto ser necessário identificar todos os custos de aquisição de importados, pois geralmente não são avaliadas as despesas com o desembaraço e o armazenamento aduaneiro, com assistência técnica ao longo da vida útil do equipamento, com a agilidade no atendimento local, com o tempo de reposição de peças e com as obrigações de certificação pelo Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro) (INFORMAQ, 2017).

A entrada da Fiesp no debate significou um importante reforço quanto à importância dessa discussão. Fundada em 1928, com sede em São Paulo (SP), é a maior federação de indústrias do País, contando em seus quadros com 131 sindicatos patronais, que, por sua vez, representam, aproximadamente, 150.000 empresas de todos os portes e das mais diferentes cadeias produtivas localizadas no estado de São Paulo. Trata-se de uma complexa estrutura organizacional, que dispõe de departamentos especializados, tendo como objetivos o

desenvolvimento de lideranças, assim como o da representatividade e defesa dos interesses de seus associados. De influência incontestável quanto aos rumos da economia brasileira, tanto na esfera estadual quanto federal, as posições que assume contam com a atenção dos respectivos poderes Executivo e Legislativo.

Segundo a Fiesp, o governo repentinamente alterou a política relacionada ao setor de P&G, alegando que não haverá investimento no País se não houver uma política que restrinja a produção doméstica. Segundo ela, as medidas anunciadas visam atender ao pleito de petroleiras, incluindo a Petrobras, em detrimento de milhares de outras empresas que compõem a cadeia produtiva do setor. Tais medidas seguem o caminho inverso ao trilhado por países que adotam a PCL e se beneficiam da exploração de petróleo, tais como Noruega, Estados Unidos, Reino Unido e Arábia Saudita (DRUMMOND, 2017b).

A Fiesp considera que a revisão da PCL está sendo realizada em um momento inoportuno, pois o País atravessa a maior crise econômica de sua história e conta com mais de 12 milhões de desempregados. Aponta ainda que sua nova configuração pode acentuar a recessão e o desemprego, notadamente nos setores fornecedores de bens e serviços para a extração e o desenvolvimento de petróleo e gás natural (COELHO, 2017).

Conforme Coelho, vice-presidente da Fiesp, a E&P do pré-sal foi possível, em virtude do estabelecimento da PCL, instituída em um momento em que a demanda internacional por equipamentos de perfuração para exploração de petróleo estava muito alta — em um cenário de preço do barril acima de 100 dólares — e não havia fornecedores disponíveis para a cadeia de óleo e gás no mundo, pois todos operavam no limite de sua capacidade de produção. Considera ainda equivocada a alegação da Petrobras de que a defesa de CL mínimo seria uma política retrógrada, pois, segundo ele, a Petrobras foi *construída em cima de uma reserva, pois nenhum país é ingênuo a ponto de entregar suas jazidas de petróleo para outro, até por ser estratégico* (COELHO, 2017 apud DRUMMOND, 2017b).

Negociações com o intuito de estabelecer modificações nas regras para o Conteúdo Local foram realizadas desde setembro de 2016, e a indústria de bens e serviços aquiesceu em simplificar o modelo vigente à época, apresentando ainda uma sugestão com índices de conteúdos locais em cinco macrosssegmentos: serviços; infraestrutura; máquinas e equipamentos; sistemas; e engenharia de projetos. A referida proposta foi parcialmente aceita pelas operadoras, que apresentaram uma contraproposta de redução dos macrosssegmentos de cinco para três, além de propor medidas compensatórias em vez de aplicação de multas. A indústria concordou, contanto que houvesse a separação entre bens e serviços (COELHO, 2017).

Supostamente o grupo estava chegando a um acordo, entretanto, após a etapa de negociação, foi anunciado que as operadoras passaram a negociar diretamente com o governo um índice único e global de Conteúdo Local (COELHO, 2017). Como resultado, em fevereiro de 2017, o MDIC anunciou as regras da nova PCL para petróleo e gás que regeriam a 14ª Rodada de Concessão e a 3ª Rodada de Partilha.

Contrapondo-se a esta nova política, a Fiesp alega que a proposta da indústria quanto ao CL por macrosssegmentos se justifica em virtude da importância econômica da cadeia de fornecimento de bens e serviços para a exploração e desenvolvimento da produção de P&G, pois corresponde a 3,7% do PIB total brasileiro, e emprega cerca de 700 mil pessoas, que equivalem a 0,7% do emprego total da economia (COELHO, 2017).

Com relação à alegação de que a PCL prejudicaria o interesse das petroleiras em participar das rodadas de licitação, a Fiesp rebate o argumento, indicando que, a partir da 7ª rodada (2005 a 2015), quando foram adotadas a cartilha e a certificação de cerca de 90 itens, com regras mais específicas de CL, angariaram-se mais valores em bônus, e mais áreas foram arrematadas percentualmente e em tamanho — entre 1999 e 2004 (1ª a 6ª rodada), o bônus médio por leilão foi de R\$ 0,91 bi e, entre 2005 e 2015 (7ª a 13ª rodada — exceto 8ª), o bônus médio por leilão foi de R\$ 1,55 bi. Acrescenta ainda que o preço no mercado internacional do petróleo é o fator que influenciou mais intensamente os resultados dos leilões no Brasil, e não o Conteúdo Local (COELHO, 2017).

A participação da Fiergs no debate relativo à PCL é motivada pelos grandes investimentos realizados no setor naval no Rio Grande do Sul ao longo da última década. Com sede em Porto Alegre, é uma antiga organização de defesa dos interesses industriais estaduais, tendo sido fundada em 1937. Atualmente, representa 47 mil fábricas em atividade no estado, as quais empregam 680 mil pessoas nos mais diferentes setores industriais.

Na presente crise que vem afetando profundamente o setor naval, a Fiergs tem manifestado seu descontentamento com os rumos que as decisões políticas atuais vêm tomando, uma vez que, em seu litoral, encontram-se localizados numerosos estaleiros. Com a retomada da indústria naval no início dos anos 2000, as cidades de Rio Grande e São José do Norte investiram na instalação de três grandes estaleiros (ERG – Estaleiro Rio Grande, QGI – Queiroz Galvão Iesa e EBR – Estaleiros do Brasil) e no segundo maior Dique Seco do mundo, direcionados para a construção de plataformas e navios *offshore* com base em demanda apresentada pela Petrobras. Os primeiros investimentos começaram em 2004, e foram incrementados com a descoberta do pré-sal, em 2007, chegando a alcançar, aproximadamente

a cifra de R\$ 15 bilhões investidos e empregando mais de 20 mil trabalhadores (PATELLA, 2017, p. 34-38).

A retração do setor naval derivada da redução de investimentos oriundos da Petrobras, entretanto, provocou a decadência no setor, e os empregos diretos nos estaleiros rio-grandenses não somam 3 mil. Representantes da indústria, da gestão municipal, de instituições de educação e pesquisa, e dos trabalhadores pleiteiam a revisão da política industrial assumida pela companhia, que abandonou a priorização da compra de navios e de plataformas no País. (PATELLA, 2017, p. 34-38).

A Federação considera que as mudanças de regras na PCL para a indústria de petróleo e gás poderão ser péssimas para a debilitada economia gaúcha, pois desestabilizará os polos navais desenvolvidos nos últimos anos. Contudo, reconhece que há a necessidade de aperfeiçoar as regras, e destaca que a principal preocupação dos empresários é a possibilidade de estímulo à importação de peças e equipamentos em detrimento dos fabricantes locais, visto que empresas estrangeiras passariam a fornecer itens isentos de impostos de importação (FIERGS, 2016).

Surpreendentemente, a participação da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan) no debate atual é extremamente tímida, ao contrário do que se poderia esperar, uma vez que a federação representa o estado que sedia a Bacia de Campos, maior produtora de petróleo e gás do País até meados de 2017.

A Firjan é a resultante da absorção de duas entidades sindicais extintas em 1975: a Federação das Indústrias do Estado da Guanabara (Fiega), fundada em 1937, e a Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Fierj), fundada em 1950, e conta, atualmente, com 103 sindicatos patronais dos mais diferenciados setores: metal mecânico, mobiliário, construção civil, naval, papel e gráfica, dentre outros.

O posicionamento da Firjan só se destaca por atentar que a discussão em torno da PCL remete ao fato de o Brasil não ter, até o momento, uma consistente política industrial. Conforme Karine Fragoso, Gerente de Petróleo, Gás e Naval do Sistema Firjan — e atualmente, diretora-geral da ONIP — há a necessidade da formulação de uma política de Estado que coordene diversas ações com o intuito de tornar as empresas brasileiras mais competitivas, sendo necessário estabelecer incentivos e instrumentos de política pública, que criem condições para que os percentuais de CL sejam alcançados (SOUZA, 2017).

6.3 ENTIDADES DE CLASSE: SINDICATOS E ASSOCIAÇÕES PROFISSIONAIS

Fundado em 1880, com sede na cidade do Rio de Janeiro, o Clube de Engenharia sempre teve atuação marcante nos principais temas sobre o desenvolvimento nacional. Tendo como associados engenheiros de qualquer especialidade, arquitetos, geólogos, assim como empresas ou firmas nacionais de atividades ligadas à Engenharia ou à indústria, objetiva oferecer um espaço democrático para a discussão de questões relacionadas ao desenvolvimento nacional e à capacitação técnica dos engenheiros.

Para o Clube de Engenharia, as mudanças nos percentuais de CL trarão graves consequências ao País, pois o submeterá novamente à situação de receptor de produtos fabricados no estrangeiro, repercutindo de forma desastrosa e devastadora em toda a indústria instalada no Brasil, comprometendo a geração de empregos, o desenvolvimento tecnológico e a capacidade de produção.

Conforme Pedro Celestino, presidente do Clube de Engenharia, o descontentamento da indústria com a política econômica não é recente; entretanto, a partir de 2015, instituiu-se *“uma política de exclusivo interesse do capital financeiro, acentuada com a posse de Michel Temer, cuja visão é absolutamente descompromissada com o interesse nacional”* (CELESTINO, 2017). Celestino alerta que a indústria de óleo e gás instalada no Brasil só despertou para a gravidade do desmantelamento da Petrobras a partir da discussão de mudanças nas regras da PCL, ressaltando que a Petrobras tem sido submetida a um autêntico desmonte, em virtude de ter renunciado a explorar o pré-sal - a maior reserva descoberta no planeta nos últimos 30 anos - passando a ser produtora, por algum tempo, de petróleo bruto; dispondo, sem transparência, de ativos valiosos, e, assim, prejudicando irreversivelmente seu futuro como empresa integrada de petróleo, *“são 60 anos de história irresponsavelmente destruídos”* (CELESTINO, 2017).

Como instituição representativa dos trabalhadores, a Federação Única dos Petroleiros (FUP) é o órgão que congrega os sindicatos dos trabalhadores nas atividades relacionadas à produção, ao refino, à distribuição e à comercialização dos setores de petróleo, gás, xisto, biocombustíveis e petroquímico.

Fundada em 1993, com sede na cidade do Rio de Janeiro, a FUP engloba os sindicatos dos petroleiros de 14 estados brasileiros. Tem como principais objetivos expressar as reivindicações e as lutas dos trabalhadores do ponto de vista econômico, social, cultural e político, assim como fortalecer os sindicatos filiados. Dentre os serviços prestados aos seus associados, destacam-se a organização de greves, a participação em debates relacionados à política dos setores, a elaboração de propostas a serem encaminhadas aos órgãos públicos responsáveis pelas políticas dos setores de óleo e gás.

De acordo com a FUP, a nova política de exploração e produção de petróleo e gás natural

anunciada pelo governo destruirá as conquistas relativas à inovação científico-tecnológica brasileira obtida a partir de décadas de investimento e de trabalho - por meio da maximização da exploração e produção, da abertura do setor ao mercado externo, da destinação de benefícios aos investidores estrangeiros e do abandono da PCL — e ainda arruinará a cadeia produtiva de óleo e gás dissipando a melhor esperança de “reindustrialização” e desenvolvimento do País (DRUMMOND, 2017a).

Os integrantes do Grupo de Estudos Estratégicos e Propostas da FUP (GEEP/FUP) — transformado, em 2018, em Instituto de Estudos Estratégicos de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis Zé Eduardo Dutra (Inep) — alertam que o governo Temer acelera a exploração de petróleo no Brasil em um ritmo inconciliável com a oferta de bens e serviços atualmente disponível internamente, ao mesmo tempo em que promove o desmonte da PCL, tendo como consequências a destruição de empresas nacionais. Para eles, o que está em risco *“não é só o fim da política de conteúdo local, mas a instauração de uma política de favorecimento ao conteúdo internacional”* (LEÃO; VILAIN, 2017).

Justificam tal afirmação explicando que a partir da descoberta do pré-sal, em 2007, o governo brasileiro elaborou um conjunto de políticas com o intuito de vincular a descoberta ao desenvolvimento da indústria nacional. Assim, foram concebidas medidas setoriais com a finalidade de subsidiar o desempenho de empresas nacionais fornecedoras com a criação de linhas de financiamento a partir do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e a concepção do Fundo de Garantia para a Construção Naval (FGCN) proporcionando um reforço nos canais de articulação entre as empresas nacionais e a Petrobras. Assim, a determinação de um percentual mínimo de CL nas rodadas de licitações teria como intuito permitir o fornecimento de equipamentos e de materiais utilizados nas fases de exploração e de desenvolvimento dos blocos de petróleo e gás. Entretanto, as recentes medidas tomadas pelo governo Temer somadas à forte crise econômica, e, principalmente, à crise no setor de petróleo e gás, têm minado o êxito alcançado por essas políticas (LEÃO; VILAIN, 2017).

Outra instituição que expressa a opinião dos trabalhadores é a Associação dos Engenheiros da Petrobras (Aepet), criada em 1961, com sede na cidade do Rio de Janeiro, tendo como associados os empregados ativos ou aposentados do Sistema Petrobras com formação universitária e pessoas de reconhecido mérito científico ou técnico que tenham prestado relevantes serviços à Petrobras.

Seus objetivos não se limitam às reivindicações empregatícias, pois o primeiro objetivo elencado nos documentos da Instituição é o da defesa da soberania nacional nos campos

econômico, territorial, social e ambiental, assim como o de atuar em prol do aperfeiçoamento democrático do País. Como segundo, o de defender o monopólio estatal do petróleo e a Petrobras na qualidade de sua executora, considerada a solução mais adequada ao interesse nacional. Só a seguir é apresentado como objetivo o de defender o corpo técnico e lutar pela sua participação nos processos decisórios da empresa, como também o de lutar pelo planejamento estratégico do Sistema Petrobras. As proposições elencadas indicam claramente que o campo de luta da Aepet é voltado para questões abrangentes e de interesse nacional.

A Aepet divulgou, em julho de 2017, um documento intitulado “Carta aberta à Sociedade Brasileira sobre a desintegração da Petrobras”, em que aponta que os novos índices de CL anunciados pelo MDIC representam, na verdade, o “fim desta política”, que visa desenvolver a indústria nacional. Ressalta, ainda, que a medida foi anunciada como se fosse benéfica para o País (AEPET, 2017).

O referido documento baseia-se em informações divulgadas pelo Clube de Engenharia, pela Abimaq e pelo Movimento Produz Brasil.²² Este último alega que, enquanto negociava com o governo modificações nas regras de CL objetivando atender a toda a cadeia produtiva, foi surpreendido com a publicação de novos índices muito abaixo do razoável, aquém da capacidade produtiva da indústria local, e que possuem condições de serem atingidos somente com a contratação de serviços. Além disso, ressalta que empresas multinacionais, estabelecidas em território nacional em virtude do CL, tenderão a encerrar suas atividades no Brasil, visto que poderão importar bens e serviços produzidos no exterior; que enormes prejuízos ocorrerão em toda a cadeia fornecedora, a qual investiu nos últimos anos mais de 60 bilhões de dólares na implantação e no aumento da capacidade de produção, visando atender às expectativas de demanda do setor de petróleo e gás; e que tais fatos terão como consequências o aumento do desemprego e a perda de renda (AEPET, 2017).

De acordo com Diomedes Cesário da Silva, ex-presidente da Aepet, parte dos problemas atribuídos ao CL advém da efetivação de contratos globais, tipo *Engineering, Procurement, and Construction* (EPC), em que uma empresa fica responsável pelo projeto de detalhamento, pela compra de equipamentos, pela construção e pela montagem. Como não é capaz de suprir a demanda de todas essas áreas, ela subcontrata empresas e/ou profissionais. Na ocasião da licitação, não há um projeto detalhado, assim, o nível de incertezas é alto, o que eleva os preços, e resulta em abusos relacionados aos aditivos contratuais (SILVA, 2017).

²² Fazem parte do Movimento Produz Brasil: ABCE, ABEMI, Abinee, ABITAM, Abimaq, Instituto Aço Brasil, Sistema Fieb, Sistema FIEMG, FIERGS, FIESC, Fiesp, Sistema FINDES, Sistema Firjan, Sinaval. Entidades de trabalhadores que apoiam a causa: AFBNDES, CNTM, Clube de Engenharia, Força Sindical, FUP e Sindipetro.

Ainda segundo Silva (2017), a Aepet tem encaminhado cartas à direção da Petrobras há mais de dez anos, alertando sobre os riscos de tal procedimento, visto que, em décadas passadas, os contratos eram divididos justamente para não possibilitar a cartelização e o direcionamento na compra de equipamentos e serviços (SILVA, 2017).

Outra entidade que realizou estudo referente à PCL foi o IEDI, criado, em 1989, com o objetivo de estudar e apresentar recomendações de aperfeiçoamento e reformas que contribuam para o desenvolvimento do País. Atualmente, é composto por 50 empresários, representantes de grandes empresas nacionais, tais como Gerdau Aços Longos S. A., Vale S. A., Votorantim Participações S.A., PIN Petroquímica S.A., Embraer S. A., entre outras.

O estudo intitulado “Políticas de conteúdo local: a experiência brasileira”, publicado pelo IEDI e elaborado por Furtado *et al.* (2018), aponta para a peculiaridade da PCL voltada à indústria de petróleo e gás, em virtude da combinação de fatores muito diversos, que influenciam os resultados da política e das percepções dos observadores e da sociedade. Contudo, considera que a PCL brasileira não obteve sucesso em virtude de concentrar elevados índices de CL em atividades mais fáceis, mantendo a importação de produtos e serviços tecnologicamente mais intensivos. Além disso, a redução do preço do petróleo, em 2014, teria gerado déficit comercial no setor.

Porém, ressalta que houve casos em que a PCL foi bem-sucedida, e cita a engenharia de projetos, nos quais houve o desenvolvimento de soluções para as operações de E&P e atualmente estão bem posicionados internacionalmente, e a instalação de centros de P&D de empresas multinacionais no Brasil. Ressalta ainda que a PCL não deve ser abandonada, como fez o governo Temer, mas que deveria ser realizado um diagnóstico dos fornecedores da cadeia de P&G, buscando verificar suas competências, e comprovar o que pode ser produzido localmente (FURTADO *et al.*, 2018).

Sugere também substituir o complexo sistema de monitoramento e punição por não cumprimento dos requisitos de CL por incentivos diretos ao aprendizado e à construção de novos conhecimentos no setor, pois poderão produzir melhores resultados na tarefa de estimular a competitividade internacional da indústria brasileira de P&G (FURTADO *et al.*, 2018).

Faz-se necessária aqui uma ressalva com relação à Onip. Criada em 1999, com sede na cidade do Rio de Janeiro, participam da Onip o governo federal (por meio da ANP, BNDES e da FINEP), o governo estadual (com a Secretaria de Energia, Indústria Naval e Petróleo do Estado do Rio de Janeiro) e o setor produtivo, por meio da Petrobras, que tem representação própria; as outras petroleiras se fazem representar pelo IBP. As demais empresas da cadeia produtiva participam por intermédio de seus sindicatos ou associações setoriais, assim como

por meio das federações estaduais de São Paulo, do Rio de Janeiro, da Bahia, do Amazonas e de Minas Gerais.

Durante o período de levantamento de informações para a presente tese, a organização encontrava-se fragilizada em meio a uma crise institucional, motivada pela disputa interna de poder e por opiniões divergentes relativas à PCL, com o IBP e a ABESPetro manifestando-se a favor da flexibilização das regras e das exigências de CL, enquanto a Abimaq, o Sinaval, a Associação Brasileira de Engenharia Industrial (Abemi) e a Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base (Abdib) contrárias à flexibilização. Tais disputas culminaram com a saída, em novembro de 2016, de Eloi Fernández y Fernández do cargo de diretor-geral da entidade, cargo que vinha exercendo há 18 anos (SIQUEIRA, 2016; SIQUEIRA, 2017b). Em sequência, representantes da Petrobras, do IBP, da Abimaq e da Firjan iniciaram o debate em torno do novo papel da entidade, após a mudança de governo, e da urgência de reduzir custos e reavaliar as aptidões da entidade.

Sendo assim, à época de sua criação, a Onip foi considerada como um modelo inovador, pois era uma organização não governamental, que visava fomentar o desenvolvimento de toda a cadeia produtiva do petróleo. Apresentava-se como um locus de articulação e cooperação, que envolvia o setor privado, as entidades de classe e os órgãos governamentais, tendo exercido importante papel a partir do fim do monopólio da Petrobras ocorrido em 1997 (DINIZ; BOSCHI, 2004). Não teve papel relevante na discussão sobre as mudanças na PCL brasileira e não foi possível identificar seus argumentos. Portanto, não foi inserida em nenhum dos grupos supracitados.

6.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No quarto capítulo da presente tese, foi salientado que grandes empresas profundamente competitivas, organizadas em um oligopólio internacional, operando em grande escala, aplicando tecnologia avançada e relevante capacidade financeira compõem a indústria mundial do petróleo.

Neste contexto, merecem destaque as petroleiras — empresas de grande porte, que atuam em diversas regiões e países, com grande número de empregados, copiosas receitas e operando em atividades de alto risco — e a indústria fornecedora — empresas que suprem as demandas das petroleiras, podendo também abastecer outros segmentos industriais.

Deste modo, o IBP, a ABESPetro e, atualmente, a Petrobras representam as petroleiras

e os grandes grupos fornecedores internacionais quando defendem a redução dos índices de CL e a priorização de segmentos estratégicos da cadeia de suprimentos com maior probabilidade de desenvolvimento. Seu enfoque está restrito ao lucro empresarial, eximindo-se de qualquer compromisso com a geração de empregos no Brasil ou com o desenvolvimento tecnológico — o que poderia minimizar os efeitos negativos após o declínio do petróleo.

Mesmo reconhecendo a importância dos referidos grupos para a E&P no pré-sal, pretende-se alertar que desistir de maximizar os efeitos em cadeia positivos que a atividade pode trazer ao País o expõe aos efeitos da “maldição dos recursos naturais” e da “doença holandesa”.

Cabe aqui enfatizar a mudança de conduta da Petrobras, pois a empresa foi criada com o intuito de reduzir a dependência brasileira do petróleo estrangeiro e, ao mesmo tempo, induzir o desenvolvimento de sua cadeia produtiva.

Ao longo da presente tese, foi demonstrado que a Petrobras superou dificuldades, mas cumpriu significativamente o seu papel, tendo atuado como agente indutor do desenvolvimento de uma rede de empresas fornecedoras de serviços qualificados em engenharia e fabricantes de bens industriais, o País, assim, alcançando a autossuficiência na produção de petróleo, e ido além, descoberto o pré-sal.

A descoberta do pré-sal foi possível em virtude dos investimentos em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) da Petrobras ao longo de seis décadas, contando, prioritariamente com financiamento público.

Aproximadamente uma década após a descoberta do pré-sal, e diante da possibilidade de se tornar uma das maiores produtoras mundiais de petróleo, a empresa — que permanece sendo gerida pelo Estado — abdica de seu papel indutor do desenvolvimento do setor e se volta tão somente ao mercado.

Por sua vez, vimos que as reivindicações dos representantes da indústria fornecedora — Sinaval, Abimaq, Fiesp, Fiergs e Firjan — foram veementemente ignoradas pelo CNPE e a ANP, tendo em vista que as negociações foram concluídas sem a participação deles, e uma de suas principais reivindicações — a especificação de índices distintos para o setor de serviços e para a aquisição de bens — não foi atendida.

A cadeia de fornecedores de bens e serviços para a indústria do petróleo é altamente intensiva em escala e tecnologia. Entretanto, empresas globais dominam as atividades produtivas mais avançadas em termos tecnológicos, e, conseqüentemente, penetrar nesse mercado abrange participar de cadeias produtivas dominadas por essas empresas (NEGRI, J. A. *et al.*, 2011), o que não é nada fácil, e envolve a disputa, muitas vezes desigual, de mercados

e interesses, podendo ser observado na discussão e no seu resultado sobre as modificações na PCL brasileira a partir de 2016.

Vale ressaltar que, mesmo havendo uma preocupação com a consolidação do parque fornecedor nacional, desde os anos iniciais de estruturação do setor petrolífero no Brasil, ele apresenta fragilidades. De acordo com Oliveira e Rocha (2019c), há um déficit de competitividade, em virtude da limitada capacidade dos fornecedores para inovar, derivada do número insuficiente de trabalhadores qualificados, da frágil articulação entre as empresas de engenharia, construção e montagem — conhecidas como EPCistas — e as empresas fornecedoras domésticas, e da extrema dependência das empresas das especificações e investimentos da Petrobras.

Percebe-se haver uma certa aversão ao risco no empresariado nacional, tendo em vista que os investimentos só são realizados quando há uma previsão concreta de demanda — como procurou-se apresentar ao longo dos capítulos anteriores. Ou seja, quando a Petrobras investe na expansão de suas atividades e fomenta a cadeia produtiva, os fornecedores realizam investimentos. Quando há redução dos investimentos da Petrobras, toda a cadeia produtiva se retrai.

Deste modo, há também que se fazer uma crítica à indústria nacional, pois as mudanças que vêm ocorrendo no mercado internacional, desde o final do século XX, demonstram ser condição fundamental para se manter no mercado o investimento em capacitação de mão de obra e o foco na inovação de processos e produtos. Além disso, é essencial que as empresas fornecedoras brasileiras busquem a internacionalização, reduzindo sua dependência em relação à Petrobras e ampliando a sua escala de produção.

Ao se estabelecer uma cláusula de Conteúdo Local nos contratos de concessão de projetos de exploração e desenvolvimento da produção de petróleo e gás natural, espera-se como resultado *o impulso ao desenvolvimento tecnológico, a capacitação de recursos humanos e a geração de emprego e renda nesse segmento* (ANP, 2017).

Tais objetivos coadunam com os argumentos expostos pelo Clube de Engenharia, pela FUP e pelo IEDI, que consideram que a revisão da PCL realizada no governo Temer comprometerá os avanços obtidos em pesquisa, desenvolvimento e inovação, bem como a geração de emprego.

Por sua vez, a alegação da Aepet, de que parte dos problemas referidos ao CL provém dos contratos globais com EPCistas, coincide com os resultados do estudo do Prominp, publicado por Oliveira e Rocha (2019c), retratando a débil articulação dos EPCistas com as fornecedoras locais.

O posicionamento das instituições mostrado no presente capítulo permite observar a fragilidade das relações existentes entre a cadeia fornecedora de bens e serviços, a indústria petrolífera, os órgãos de controle e regulação do setor e o Estado.

A indústria fornecedora brasileira é altamente dependente da Petrobras para o fomento de suas atividades, e do governo brasileiro para obtenção de investimento. Deste modo, não consegue se consolidar, tendo em vista as oscilações peculiares do mercado petrolífero internacional e as ideologias daqueles que ocupam os cargos eletivos no governo brasileiro.

No que se refere à indústria petrolífera — particularmente à Petrobras, já que permanece sendo a principal companhia de E&P atuante no Brasil —, ao abdicar de seus objetivos, voltados para o desenvolvimento da cadeia fornecedora e assim contribuir para o desenvolvimento nacional, e voltar-se apenas para a obtenção de lucro aos acionistas, provoca uma crise no setor, podendo comprometer os resultados decorrentes da construção de conhecimento, que demandou décadas para ser consolidado, e um capital incalculável despendido pelo Estado, ou seja, pelo contribuinte brasileiro.

Ao invés de defender os interesses públicos e as políticas de longo prazo, os órgãos de controle e regulação do setor e o Estado priorizam a defesa de ideologias próprias e negligenciam a consolidação dos planos propostos, os quais podem resultar em benefícios para o setor, para as empresas e para a população em geral.

Por trás da discussão sobre CL, percebe-se a necessidade de revisão do ambiente de negócios brasileiro, um ambiente carente do estabelecimento de políticas de Estado, e não a de políticas de governo, que oscilam conforme os interesses/ideologias daqueles que assumem o poder e não se comprometem com o desenvolvimento da nação. Isso demonstra que, no Brasil, inexistente um projeto de desenvolvimento nacional, e que a questão da energia e do petróleo do pré-sal estão inclusas na agenda neoconservadora, escolhendo a especialização regressiva, a oferta de *commodities* de baixo valor agregado e a exploração de recursos naturais (BRANDÃO, 2017).

CONCLUSÃO

A presente tese buscou compreender as fases do percurso de construção e emprego da PCL, para o setor de petróleo e gás, no Brasil, analisando a participação dos atores envolvidos no referido processo. Para tal, no desenvolvimento da pesquisa, foram levantados, de modo sistemático, dados inéditos, que expõem o posicionamento dos atores, por meio da coleta de informações contidas nos sites das instituições e em seus veículos de divulgação, tais como boletins informativos, apresentação de palestras, pesquisas elaboradas, notas técnicas, pareceres e toda a sorte de documentos disponibilizados por essas instituições.

Deste modo, vimos que, em sua primeira fase — entre 1953 e 1997 —, ocorre a implantação da indústria petrolífera brasileira no âmbito de um projeto de desenvolvimento industrial. Tem-se, para isso, a Petrobras como peça central no referido processo, no qual buscou, desde os primórdios, a capacitação profissional de seu corpo técnico, criou seu próprio centro de pesquisa e estabeleceu parcerias com outras instituições de P&D, bem como fomentou o desenvolvimento da cadeia produtiva de petróleo.

A adoção de uma política voltada para a capacitação de recursos humanos, a consolidação do conglomerado da Petrobras e o desenvolvimento de empresas fornecedoras nacionais na cadeia produtiva do petróleo ocorre em conformidade com os princípios dos autores estruturalistas/keynesianos, tais como Prebisch, Furtado e Hirschman. Tal afirmação se justifica em virtude dessa política visar a consolidação de políticas setoriais de substituição de importações, com o intuito de diminuir a dependência do País de produtos e empresas estrangeiras; desenvolver o mercado doméstico; e fomentar investimentos em projetos e indústrias, que resultariam em efeitos em cadeia retrospectivos e prospectivos, podendo estimular o desenvolvimento, bem como evitar a “maldição dos recursos naturais” e a “doença holandesa”.

As estratégias citadas coadunam também com a visão dos autores neoschumpeterianos, tais como Pérez, Marín, Navas-Alemán, Wrigth e Czeluta, que alegam que é a mudança tecnológica e a construção de competências que geram inovações em um setor — incluindo a extração de recursos naturais — e as “transbordam” (*spillover effects*) para outros setores econômicos por meio de um processo de construção de conhecimento, que alavanca o aproveitamento do seu potencial econômico.

Observou-se também que, ao longo de quase todo o período supracitado, a consolidação do setor petrolífero esteve inclusa em uma política industrial mais abrangente, voltada para a promoção do desenvolvimento brasileiro, tendo como envolvidos o Estado, a Petrobras e as

empresas que compõem a cadeia fornecedora — nacionais e estrangeiras. O Estado e a Petrobras figuraram como os principais responsáveis pelas políticas e estratégias implementadas ao longo do período, e os demais agentes exerceram um papel secundário, ora expandindo sua participação no mercado, ora retraindo-a em virtude das oscilações das demandas da Petrobras.

Diante do fato de que possuir grandes reservas de petróleo não garante por si só a apropriação da riqueza proveniente dele, considera-se que a estratégia de consolidação do conglomerado da Petrobras e da construção da cadeia produtiva de P&G brasileira contribuiu para o desenvolvimento do País ao longo do período. Contudo, diante das mudanças no cenário econômico nacional e mundial, ocorridas a partir da década de 1980, não foi possível sustentar todas as conquistas, havendo o enfraquecimento da cadeia produtiva de P&G no Brasil tendo como consequência, entre outras, a perda do monopólio da Petrobras na E&P no País em 1997.

No início da segunda fase — entre 1997 e 2006, que começa com a promulgação da Lei do Petróleo —, ocorre a introdução do regime de concessão na exploração do petróleo no Brasil, e inicia-se a formalização da PCL por meio da inclusão de uma pontuação proporcional, em nível de compromisso de Conteúdo Local dos projetos de investimento das empresas petrolíferas, como critério de julgamento das propostas nos leilões lançados pela ANP.

Nota-se que, neste momento, a PCL não está inclusa em uma política industrial mais abrangente — até porque ela não existia —; visava somente estimular a participação local no fornecimento de bens e serviços diante não só da abertura de mercado à participação estrangeira, mas também ao incentivo a ela por meio do Repetro — regime aduaneiro especial para as atividades de exploração e produção de petróleo — e da desnacionalização do mercado de serviços de engenharia, como consequência da dificuldade financeira e organizacional de empresas brasileiras atuarem no formato de *Engineering, Procurement and Construction* (EPC) — no qual uma empresa fica responsável pelo projeto de detalhamento, pela compra de equipamentos, pela construção e pela montagem das estruturas.

Nesse contexto, observa-se que a formalização da PCL ocorre na perspectiva de um mercado liberal, em que as empresas brasileiras que sobreviveram à chamada década perdida (anos 1980) e ao processo de abertura comercial implementado a partir da década de 1990 — ou foram criadas após esse período — encontram-se diante do desafio de competir com empresas estrangeiras mais estruturadas e com maior capacidade de investimento.

Ainda na segunda fase, a partir de 2003, ocorre uma mudança de posicionamento na gestão do País, e um retorno às políticas voltadas à promoção do desenvolvimento, por meio de políticas industriais, destacando-se a criação do Prominp, com o intuito de impulsionar a

indústria nacional de bens e serviços na implantação de projetos de petróleo e gás no Brasil e no exterior.

No âmbito dessas mudanças, cabe citar também o Promef, voltado para a expansão da frota da Transpetro, subsidiária da Petrobras; a ampliação do financiamento para promoção da marinha mercante e da indústria de construção e reparação naval brasileiras; e a determinação de um compromisso de CL mínimo, e inclusão da previsão de multas no caso de descumprimento de tais compromissos.

Cabe lembrar que, desde o início do processo de democratização do País com a promulgação da Constituição de 1988, houve a ampliação da participação da sociedade no planejamento de polícias públicas por meio de conselhos e outras instituições representativas. No âmbito do setor de P&G, cabe destaque à criação de órgãos reguladores — CNPE e ANP.

Logo ao adentrar o século XXI, percebe-se o esforço na construção de um aparato institucional que dê suporte à consolidação e ao controle da implantação de políticas públicas em todos os setores da sociedade. Em tal esforço, nota-se a influência dos autores neoinstitucionalistas, tais como Brunnschweiler, Van der Ploeg, Mehlum Moene e Torvik, tendo em vista que consideram que as economias ricas em recursos naturais que sofrem da “maldição dos recursos naturais” e da “doença holandesa” fracassam no desenvolvimento de instituições fortes, porque a distribuição dos benefícios financeiros advindos da exploração do recurso mineral é determinada pelo aparato institucional vigente.

O otimismo é a marca do início da terceira fase da PCL — de 2007 a 2016 —, diante da perspectiva de o País se transformar em um importante exportador de petróleo, em virtude da descoberta do pré-sal, tendo como consequência uma alteração na posição do Brasil na geopolítica do petróleo.

Tal fato suscitou alterações no marco regulatório criando o regime de partilha de produção para a exploração e a produção de petróleo; determinando que a Petrobras deveria ser a operadora de todos os blocos contratados na exploração do pré-sal; e instituindo o Fundo Social com a finalidade de constituir uma fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional. Em consonância com tais ações, foi também criada a PPSA, houve elevação da participação estatal no capital da Petrobras e foram propostas alterações na PCL.

O objetivo de implantar tais mudanças era fomentar o desenvolvimento industrial e criar um aparato institucional capaz de consolidar tal desenvolvimento e, deste modo, amenizar e inibir os resultados nocivos da abundância de recursos naturais. Nota-se aqui que as ações governamentais coadunam com concepções dos estruturalistas/keynesianos e dos neoinstitucionalistas, pois visam desenvolver o mercado interno e criam instituições com

propósitos de longo prazo.

Diante dos desafios técnicos a serem vencidos para consolidar a exploração do pré-sal, a Petrobras realizou projetos de pesquisa e desenvolvimento, em parceria com universidades brasileiras e internacionais e com a cadeia de fornecedores por meio do Prosal. O governo federal implementou medidas de política industrial, com o propósito de estimular o setor naval, e, posteriormente, criou o Pedefor, objetivando capacitar fornecedores para atender às demandas do setor de P&G. Observa-se que tais decisões estão de acordo com a visão dos neoschumpeterianos, pois tencionam o desenvolvimento tecnológico e a criação de conhecimento permitindo inovações no setor.

Parte significativa das intervenções realizadas a partir da descoberta do pré-sal não tiveram tempo de se consolidar, pois foram abaladas pela queda dos preços do petróleo, ocorrida em 2014, pela desvalorização da Petrobras — em decorrência da apuração de irregularidades de parte da administração da empresa — e pela crise política, que culminou com o afastamento da presidente Dilma Rousseff.

Como consequências, a Petrobras deixou de atuar como operadora única do pré-sal; os percentuais de CL foram reduzidos; houve retração na oferta de empregos em toda a cadeia produtiva de P&G; a Petrobras implementou um acirrado plano de desinvestimentos, deixando de ser uma companhia integrada do poço ao posto, voltando-se, prioritariamente, para a produção de petróleo e gás. Cabe ressaltar que esta estratégia está na contramão de outras grandes empresas do setor, que têm procurado a integração vertical e investido em energias renováveis.

Cabe aqui destacar a redução nos percentuais de CL — tema da presente pesquisa —, visto que tal acontecimento deriva, basicamente, de três fatos: 1) das pressões das petroleiras, incluindo a Petrobras, para a redução nos índices de CL, alegando que a indústria brasileira não tinha condições de atender à demanda dentro das especificações exigidas; 2) da fragilidade da cadeia produtiva de P&G brasileira em se articular e defender seus interesses, bem como de sua significativa dependência dos pedidos e das políticas da Petrobras; e 3) da mudança no comando do governo brasileiro com consequente mudança de orientação estratégica — de pró-desenvolvimento nacional para pró-mercado.

Ao longo do presente estudo, vimos que as políticas voltadas para o fomento da cadeia produtiva do setor de P&G — atualmente chamadas de PCL — variaram em consonância com a perspectiva governamental vigente — quando desenvolvimentista, foram estabelecidas políticas para incrementar o setor; quando liberais, foram reduzidos, ou extintos os benefícios. Deste modo, verifica-se que o Brasil fica à mercê de tais oscilações, inexistindo uma política

de Estado que contemple políticas de longo prazo — incluindo aqui uma verdadeira política industrial — capaz de consolidar não só a cadeia fornecedora de P&G, mas os demais setores produtivos. Como consequência, o País não consegue atenuar as oscilações do mercado externo, o que fragiliza a solidificação da indústria local.

Constata-se também que a cadeia produtiva de P&G nacional permaneceu, no decurso do período estudado, altamente dependente das demandas da Petrobras e dos incentivos proporcionados pelo governo. Apesar de tal dependência, foi incapaz de construir instituições representativas suficientemente robustas, capazes de serem ouvidas em suas reivindicações.

Além disso, poderiam ter aproveitado os momentos de prosperidade para realizar investimentos que as capacitassem a exportar — há empresas do setor que assim fizeram. Cabe lembrar também que, mesmo destacando a imensa complexidade da referida indústria, sabe-se que há empresas que fornecem para outros setores, distintos do P&G, podendo, assim, diversificar sua atividade e não se manter refém de uma única empresa demandante.

Nas negociações para redução de percentuais de CL prevaleceram os argumentos das petroleiras que, além de desqualificarem a indústria local, alegaram ser necessário explorar o petróleo situado nas reservas do pré-sal antes que se consolide a mudança na matriz energética mundial, e o petróleo seja preterido em prol de fontes renováveis.²³

Desde a descoberta do pré-sal, as petroleiras demonstraram sua insatisfação com a interrupção dos leilões para que fosse construído o novo marco legal, alegando que a estratégia adotada pelo Brasil era equivocada e não permitiria a exploração rápida das reservas. Deste modo, após as mudanças já referidas, encontraram um ambiente fecundo às suas reivindicações. Cabe ressaltar que as petroleiras estão defendendo seus interesses e que tal posicionamento é inerente ao mercado capitalista competitivo. O fato novo é o atual posicionamento da Petrobras, compartilhando de tal postura.

As mudanças nas regras de CL representam uma pequena parcela das recentes modificações no setor de P&G brasileiro, e mundial, não sendo o único desafio a ser suplantado, podendo-se citar a Indústria 4.0 e a transição energética, temas que poderão ser explorados em pesquisas futuras, analisando-se o impacto delas na cadeia produtiva do P&G.

A indústria de P&G tem desenvolvido tecnologia para implantação da Indústria 4.0 no setor, o que envolve a conexão de técnicas avançadas de produção e operação com a utilização de tecnologias digitais inteligentes. Deste modo, os fornecedores precisam se adequar a esta nova realidade, pois as demandas já estão postas, tais como a impressão de peças *on demand*,

²³ O presente argumento também foi defendido por Décio Oddone, que foi diretor-geral da ANP de 23/12/2016 a 17/03/2020.

sem estoque; a utilização de inteligência artificial; menos pessoas atuando nas plataformas, com menor exposição ao risco; entre outras.

A transição energética traz modificações na estrutura do setor, porém é importante esclarecer que o Brasil possui uma matriz energética diversificada. De acordo com a Empresa de Pesquisa Energética (EPE) (2019), a matriz energética brasileira é composta por 45,3% de fontes renováveis — biomassa de cana-de-açúcar (17,4%), hidráulica (12,6%), lenha e carvão vegetal (8,4%), lixo e outras renováveis (6,9%) — e 54,7% de fontes não renováveis — petróleo e derivados (34,4%), gás natural (12,5%), carvão mineral (5,8%), urânio (1,4%), outras não renováveis (0,6%). Deste modo, sua posição é distinta da dos demais países do mundo, não podendo ser comparada a nenhum deles, devido à pequena utilização de carvão, diferentemente dos EUA, da Europa e da China.

Outrossim, com o crescimento mundial da utilização de energias renováveis, tais como eólica e solar, há a tendência de que o mercado se torne menos dependente do petróleo e que esta fonte de energia passe a ter uma participação menor. Isto não quer dizer que o petróleo será excluído da matriz energética mundial rapidamente. Além disso, o petróleo constitui matéria-prima para a petroquímica, que produz plásticos, borrachas sintéticas, detergentes, solventes, fios e fibras sintéticos, fertilizantes etc., ou seja, há demanda em outros setores além do energético.

Logo, entende-se que, ao longo das fases do percurso de implantação da PCL brasileira, os governos desenvolvimentistas procuraram estipular índices de CL superiores, com o intuito de privilegiar a indústria nacional. Por sua vez, governos liberais reduziram os índices, privilegiando a compra no mercado externo. Contudo, ambas as estratégias se baseiam em avaliações frágeis da PCL, e não foi possível observar um efetivo acompanhamento de resultados. Não há uma conclusão no processo que permita oferecer informações confiáveis para a tomada de decisão.

Deste modo, a PCL sofre constante descontinuidade, e não produz os resultados esperados. Há falhas tanto nas políticas desenvolvimentistas quanto nas liberais, pois ambas baseiam-se em inferências realizadas a partir da ótica dos responsáveis pela PCL, bem como dos atores que no momento da definição das políticas têm maior poder de influência junto aos órgãos regulamentadores — na atualidade, as petroleiras.

A pesquisa inédita relativa ao posicionamento dos atores envolvidos na elaboração e implantação da PCL, notadamente no período recente — entre 2016 e 2018 —, revelou a acirrada disputa de interesses econômicos privados sobrepondo-se às políticas de longo prazo voltadas para o desenvolvimento do País. Logo, apesar de ter sido possível identificar,

pontualmente, a influência de autores estruturalistas/keynesianos, neoinstitucionalistas e/ou neoschumpeterianos, na construção das políticas ao longo das fases analisadas, não se constata, atualmente, uma efetiva preocupação em evitar a “maldição dos recursos naturais” e a “doença holandesa”.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS (ANP). Edital de Licitações - 1ª Rodada de Licitações: Blocos Exploratórios Outorga dos Contratos de Concessão para Atividades de Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural. Rio de Janeiro, 30 de abril de 1999.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS (ANP). Edital de Licitações - 2ª Rodada de Licitações: Blocos Exploratórios Outorga dos Contratos de Concessão para Atividades de Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural. Rio de Janeiro, 20 de abril de 2000.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS (ANP). Edital de Licitações - 3ª Rodada de Licitações: Blocos Exploratórios Outorga dos Contratos de Concessão para Atividades de Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural. Rio de Janeiro, 04 de maio de 2001.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS (ANP). Edital de Licitações - 4ª Rodada de Licitações: Blocos Exploratórios Outorga dos Contratos de Concessão para Atividades de Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural. Rio de Janeiro, 03 de maio de 2002.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS (ANP). Edital de Licitações - 5ª Rodada de Licitações: Blocos Exploratórios Outorga dos Contratos de Concessão para Atividades de Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural. Rio de Janeiro, 02 de julho de 2003.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS (ANP). Edital de Licitações - 6ª Rodada de Licitações: Blocos Exploratórios Outorga dos Contratos de Concessão para Atividades de Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural. Rio de Janeiro, 25 de junho de 2004.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS (ANP). Edital de Licitações - 7ª Rodada de Licitações: Blocos Exploratórios Outorga dos Contratos de Concessão para Atividades de Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural. Rio de Janeiro, 16 de agosto de 2005.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS (ANP). Edital de Licitações - 8ª Rodada de Licitações: Blocos Exploratórios Outorga dos Contratos de Concessão para Atividades de Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural. Rio de Janeiro, 13 de outubro de 2006.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS (ANP). Edital de Licitações - 9ª Rodada de Licitações: Blocos Exploratórios Outorga dos Contratos de Concessão para Atividades de Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural. Rio de Janeiro, 18 de setembro de 2007.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS (ANP). Edital de Licitações - 10ª Rodada de Licitações: Blocos Exploratórios Outorga dos

Contratos de Concessão para Atividades de Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural. Rio de Janeiro, 30 de outubro de 2008.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS (ANP). Edital de Licitações - 11ª Rodada de Licitações: Blocos Exploratórios Outorga dos Contratos de Concessão para Atividades de Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural. Rio de Janeiro, 11 de março de 2013a.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS (ANP). Edital de Licitações - 1ª Rodada de Licitações: Blocos Exploratórios Outorga dos Contratos de Partilha de Produção para Atividades de Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural. Rio de Janeiro, 03 de setembro de 2013b.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS (ANP). **Petróleo e Estado**. Rio de Janeiro: ANP, 2015a.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS (ANP). Edital de Licitações - 13ª Rodada de Licitações: Blocos Exploratórios Outorga dos Contratos de Concessão para Atividades de Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural. Rio de Janeiro, 03 de agosto de 2015b.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS (ANP). Edital de Licitações - 14ª Rodada de Licitações: Blocos Exploratórios Outorga dos Contratos de Concessão para Atividades de Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural. Rio de Janeiro, 20 de julho de 2017a.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS (ANP). Edital de Licitações - 2ª Rodada de Licitações: Blocos Exploratórios Outorga dos Contratos de Partilha de Produção para Atividades de Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural. Rio de Janeiro, 23 de agosto de 2017b.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS (ANP). Edital de Licitações - 3ª Rodada de Licitações: Blocos Exploratórios Outorga dos Contratos de Partilha de Produção para Atividades de Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural. Rio de Janeiro, 23 de agosto de 2017c.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS (ANP). **Nota Técnica 01/2017/CCL/Revisão 4** – Isenção de cumprimento dos compromissos de Conteúdo Local, Ajuste e Transferência de excedente e Evolução regulatória. Proposta regulamentação. Minuta de resolução. Processo Administrativo N.º 48610.002325/2012-17. Rio de Janeiro, 17 de julho de 2017d.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS (ANP). **Nota Técnica 06/2017/CCL** – Proposta de adoção de novas diretrizes relativas ao Conteúdo Local nos contratos das rodadas anteriores. Processo Administrativo N.º 48610.002325/2012-17. Rio de Janeiro, 17 de julho de 2017e.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS (ANP). Edital de Licitações - 15ª Rodada de Licitações: Blocos Exploratórios Outorga dos Contratos de Concessão para Atividades de Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural.

Rio de Janeiro, 26 de janeiro de 2018a.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS (ANP). Edital de Licitações - 4ª Rodada de Licitações: Blocos Exploratórios Outorga dos Contratos de Partilha de Produção para Atividades de Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural. Rio de Janeiro, 05 de abril de 2018b.

AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO, GÁS E BIOCOMBUSTÍVEIS (ANP). **Resolução Nº 726, de 11/04/2018** – D.O.U. 12/04/2018 - Republicada D.O.U. 16/04/2018 - Retificada D.O.U.16/04/2018c.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS (ANP). Edital de Licitações - 5ª Rodada de Licitações: Blocos Exploratórios Outorga dos Contratos de Partilha de Produção para Atividades de Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural. Rio de Janeiro, 10 de agosto de 2018d.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS (ANP). **Aditamento da Cláusula de Conteúdo Local**. Disponível em: http://www.anp.gov.br/images/EXPLORACAO_E_PRODUCAO_DE_OLEO_E_GAS/Conteudo_local/aditamento/aditamento-1-11-2018.xlsx. Acesso em: 04 nov. 2018e.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS (ANP). **Alteração da Cláusula de Conteúdo Local do Contrato de Concessão BM-C-36**. Disponível em: <http://rodadas.anp.gov.br/pt/5-rodada-de-partilha-de-producao-pre-sal/edital-e-modelo-dos-contratos-de-partilha-de-producao>. Acesso em: 01 out. 2018f.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS (ANP). **Nota Técnica N.º 10/2018/SCL-ANP** – Proposta de regulamentação de mecanismo de bonificação previsto no Decreto n.º 8637, de 15 de janeiro de 2016, que instituiu o PEDEFOR. Rio de Janeiro, 23 de julho de 2018g.

AGUILERA GOMEZ, M. *et al.* Consideraciones sobre la Reforma de la Industria Petrolera en México. **Economía UNAM**, México, v. 11, n. 33, p. 110-137, dez. 2014. Disponível em: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-952X2014000300006&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 03 out. 2018.

ALMEIDA, E. de. Desafios para o Brasil no novo cenário do mercado internacional de petróleo. **Boletim Infopetro: Análise de Conjuntura das Indústrias de Petróleo e Gás**, Rio de Janeiro: ano 15, n. 5, p. 3-7, nov./dez. 2015. Disponível em: <https://infopetro.files.wordpress.com/2016/01/infopetro11122015.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2016.

ALMEIDA, E. de *et al.* Custos e benefícios da atual política de conteúdo local. **Ciclo de debates sobre petróleo e economia**. Rio de Janeiro: IBP-UFRJ, 2016. p.1-57. Disponível em: https://www.ibp.org.br/personalizado/uploads/2016/09/2016_TD_Custos-e-Benef%C3%ADcios-da-Pol%C3%ADtica-Conte%C3%BAdo-Local.pdf. Acesso em: 19 abr. 2017.

ALMEIDA, M. F.; OLIVEIRA, R. L. de; SCHNEIDER, B. R. Política industrial e empresas estatais no Brasil: BNDES e Petrobras. In: GOMIDE, A. de A.; PIRES, R. (ed.).

Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. Brasília: IPEA, 2014. p. 323-347.

ALMEIDA, E.; RIBEIRO, F. A. Impactos da reestruturação da Petrobras. *In: PIQUET, R. e PINTO JR. Transformações em Curso na Indústria Petrolífera Brasileira.* Rio de Janeiro: E-papers, 2018. p. 37-58.

ALVEAL CONTRERAS, E. del C. **Os desbravadores:** a Petrobras e a construção do Brasil industrial. Rio de Janeiro: Relume Dumará: ANPOCS, 1994.

ANDREONI, A.; CHANG, HJ.; SCAZZIERI, R. Industrial Policy in Context: building blocks for an integrated and comparative political economy agenda. **Structural Change and Economic Dynamics**, v. 48, p. 1-6, mar. 2019. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0954349X18303916>. Acesso em: 13 fev. 2020.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS EMPRESAS DE SERVIÇOS DE PETRÓLEO (ABESPETRO). **Caderno Abespetro 2017.** Maio de 2017. Disponível em <http://abespetro.org.br/publicacoes/caderno-abespetro-2017-v2.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2017.

ASSOCIAÇÃO DOS ENGENHEIROS DA PETROBRAS (AEPET). **Carta aberta à Sociedade Brasileira sobre a desintegração da Petrobrás.** Rio de Janeiro: AEPET, 2017. Disponível em: [http://www.aepet.org.br/uploads/paginas/uploads/File/Carta Aberta_rev0.pdf](http://www.aepet.org.br/uploads/paginas/uploads/File/Carta%20Aberta_rev0.pdf). Acesso em: 22 ago. 2017.

BACCI, S. Sérgio Bacci, o Sinaval: Executivo diz estar disposto a aceitar o possível em vez do ideal, no conteúdo local. [Entrevista cedida a] Claudia Siqueira e Roberto Francellino. **Brasil Energia Petróleo & Gás.** Rio de Janeiro, 2 abr. 2018. Disponível em: <https://petroleohoje.editorabrasilenergia.com.br/entrevista-sergio-bacci-do-sinaval/>. Acesso em: 13 abr. 2018.

BAIN & COMPANY. **Proposta de Políticas públicas:** para o desenvolvimento socioeconômico a partir dos investimentos em exploração e produção *offshore*: Relatório Final 2015. 2015. Disponível em: <https://www.ibp.org.br/personalizado/uploads/2017/01/ESTUDO-DE-POLITICAS-PUBLICAS.pdf>. Acesso em: 9 ago. 2017.

BARBOSA, A. de F. Raúl Prebisch (1901-1986): a construção da América Latina e do Terceiro Mundo, de Dosman, Edgar Jr. **Novos estudos-CEBRAP**, São Paulo, n. 94, p. 218-220, nov. 2012. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002012000300015&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 05 jun. 2018.

BELLUZZO, L. G. M., FRISCHTAK, C., LAPLANE, M. (org.) **Produção de commodities e desenvolvimento econômico.** Campinas: UNICAMP, 2014.

BRANDÃO, C. A. Crise e rodadas de neoliberalização: impactos nos espaços metropolitanos e no mundo do trabalho no Brasil. **Cadernos Metrôpole**, São Paulo, v. 19, n. 38, p. 45-69, abr. 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2236-99962017000100045&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 30 out. 2017.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 6, de 15 de agosto de 1995**. Altera o inciso IX do art. 170, o art. 171 e o § 1º do art. 176 da Constituição Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc06.htm. Acesso em: 01 jan. 2018.

BRASIL. **Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997**. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9478.htm. Acesso em: 12 nov. 2017.

BRASIL. Decreto 4.925, de 19 de dezembro de 2003. Institui o Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural - PROMINP, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4925.htm. Acesso em: 01 jan. 2018.

BRASIL. **Lei nº 12.276, de 30 de junho de 2010**. Autoriza a União a ceder onerosamente à Petróleo Brasileiro S.A. - PETROBRAS o exercício das atividades de pesquisa e lavra de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos de que trata o inciso I do art. 177 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12276.htm. Acesso em: 06 jun. 2017.

BRASIL. **Lei nº 12.351, 22 de dezembro de 2010**. Dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas; cria o Fundo Social - FS e dispõe sobre sua estrutura e fontes de recursos; altera dispositivos da Lei no 9.478, de 6 de agosto de 1997; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12351.htm. Acesso em: 16 jun. 2017.

BRASIL. Decreto nº 8.637, de 15 de janeiro de 2016. Institui o Programa de Estímulo à Competitividade da Cadeia Produtiva, ao Desenvolvimento e ao Aprimoramento de Fornecedores do Setor de Petróleo e Gás Natural. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8637.htm. Acesso em: 15 ago. 2018.

BRASIL. **Lei nº 13.365, 29 de novembro de 2016**. Altera a Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, para facultar à Petrobras o direito de preferência para atuar como operador e possuir participação mínima de 30% (trinta por cento) nos consórcios formados para exploração de blocos licitados no regime de partilha de produção. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13365.htm. Acesso em: 12 nov. 2017

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão TCU N.º 3072-2016**. Auditoria operacional. Avaliação da sistemática vigente da política de conteúdo local. Análise das implicações e dos impactos da ausência de regulamentação do instrumento de waiver. Determinações e recomendações. Disponível em: http://www.anp.gov.br/images/Consultas_publicas/Concluidas/2017/n_03/Anexo_I_Petrobras-Acordao_TCU_3072-2016_Auditoria_politica_Conteudo_Local_ANP.pdf. Acesso em: 08 ago. 2017.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Reflexões sobre o Novo Desenvolvimentismo e o Desenvolvimentismo Clássico. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 36, n. 2, p. 237-265, abr./jun. 2016.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; OREIRO, J. L.; MARCONI, N. A doença holandesa. *In*: BRESSER-PEREIRA, L. C.; OREIRO, J. L.; MARCONI, N. **Macroeconomia Desenvolvimentista: teoria e política econômica do novo desenvolvimentismo**. Rio de Janeiro: Campus, 2016. p. 67-90.

BRUNNSCHWEILER, C. N. Cursing the Blessings? Natural Resource Abundance, Institutions, and Economic Growth. **World Development**, [United Kingdom], v. 36, n. 3, p. 399-419, 2008.

CAMPOS NETO, C. A. da S. Investimentos e financiamentos na indústria naval brasileira 2000-2013. *In*: CAMPOS NETO, C. A. da S.; POMPERMAYER, M. (ed.). **Ressurgimento da indústria naval no Brasil: (2000-2013)**. Brasília: Ipea, 2014. p. 109-150.

CANO, W. A desindustrialização do Brasil. **Texto para discussão**, Campinas, n. 200, jan. 2012.

CANO, W.; SILVA, A. L. G. da. Política Industrial do Governo Lula. *In*: **Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010. p. 181-208.

CASTRO, A. B. de. Esgotamento *versus* continuidade na industrialização brasileira. *In*: CASTRO, A. B. de. (org.). **O futuro da indústria no Brasil e no mundo: os desafios do século XXI**. Rio de Janeiro: Campus Ltda., 1999. p. 134-149.

CASTRO, A. B.; SOUZA, F. E.P. **A Economia Brasileira em Marcha Forçada**. São Paulo: Paz e Terra, 1985.

CEDRO, R. R. A estratégia do pré-sal como política de desenvolvimento nacional. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 14, p. 105-117, jan./jun. 2014.

CELESTINO, P. Reação na Petrobras: “querem trocar a Noruega pela Nigéria”. [Entrevista cedida a] Paulo Moreira Leite. **Brasil 247**, 06 fev. 2017. Disponível em: <http://portalclubedeengenharia.org.br/info/reacao-na-petrobras-querem-trocar-a-noruega-pela-nigeria>. Acesso em: 03 mai. 2017.

CEPAL, 34., 2012, San Salvador. **Anais** [...]. San Salvador: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), 2012. 328 p. Tema: Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3078/1/S2012062_es.pdf. Acesso em: 01 mar. 2018.

CHANG, H-J. **Chutando a escada: a estratégica do desenvolvimento**. São Paulo: Editora Unesp, 2004.

CHAGAS, P. V.; CRAIDE, S. Indústria critica novos índices de conteúdo local para o setor de petróleo e gás. **Agência Brasil**, 22 fev. 2017. Disponível em:

<https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2017-02/industria-critica-novos-indices-de-conteudo-local-para-o-setor-de-petroleo>. Acesso em: 19 abr. 2017.

COELHO, J. R. R. **A política de conteúdo local na indústria de petróleo e gás natural**. São Paulo: FIESP, 2017. Disponível em: p. 1-26.

<https://static.poder360.com.br/2017/02/EstudoFiesp-conteudoLocal-15fev2017.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2017.

COLOMER, M.; RODRIGUES, N. Impactos macroeconômicos da crise na indústria de petróleo no Brasil. **Boletim Infopetro**, Rio de Janeiro, Ano 15, n. 4, p. 49-53, 2015. Disponível em: <https://infopetro.files.wordpress.com/2015/12/infopetro09102015.pdf>. Acesso em: 17 ago. 2017.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI). **Política de conteúdo local na cadeia do petróleo e gás: uma visão sobre a evolução do instrumento e a percepção das empresas investidoras e produtoras de bens**. Brasília: CNI, 2012.

CORDEN, N. M.; NEARY, J. P. Booming sector and de-industrialization in a small open economy. **Economic Journal**, Laxenburg, Austria, v. 92, n. 368, p. 825-848, sep., 1982.

COUTINHO, L.; SARTI, F. A política industrial e a retomada do desenvolvimento. *In*: LAPLANE, M.; COUTINHO, L.; HIRATUKA, C. (org.) **Internacionalização e desenvolvimento da indústria no Brasil**. São Paulo: Editora UNESP; Campinas, SP: Instituto de Economia da UNICAMP, 2003. p. 333-347.

DIAS, G. G. **Mudança institucional e desenvolvimento: o caso da indústria do petróleo no Brasil**. 2013. Tese (Doutorado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) - Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

DIAS, J. L. de M.; QUAGLINO, M. A. **A questão do petróleo no Brasil: uma história da Petrobras**. Rio de Janeiro: CPDOC: PETROBRAS, 1993.

DINIZ, E. O contexto internacional e a retomada do debate sobre desenvolvimento no Brasil contemporâneo (2000/2010). **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 493-531, 2011.

DINIZ, E.; BOSCHI, R. **Empresários, interesses e mercado: dilemas do desenvolvimento no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2004.

DRUMMOND, C. A política do governo para o setor de petróleo é golpe na inovação. **Revista Carta Capital**, São Paulo, 14 maio 2017. Disponível em <https://www.cartacapital.com.br/economia/a-politica-do-governo-para-o-setor-de-petroleo-e-golpe-na-inovacao>. Acesso em: 24 abr. 2017a.

DRUMMOND, C. Mudar a política de conteúdo local é um erro, diz dirigente da Fiesp. **Revista Carta Capital**, São Paulo, 03 mar. 2017. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/economia/mudarapoliticadeconteudolocaleumerrodizdirigentedafiesp>. Acesso em: 24 abr. 2017b.

EBLING, M. **Estratégias de desenvolvimento e política industrial de petróleo e gás: uma comparação entre Brasil, México e Noruega.** Tese (Doutorado em Estudos Comparados) - Instituto de Ciências Sociais – ICS, Universidade de Brasília – UnB, Brasília, 2016.

EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA (EPE). **Balço Energético Nacional: Relatório Síntese/Ano Base 2018.** Rio de Janeiro: EPE, 2019. Disponível em: <https://www.epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-377/topico-470/Relat%C3%B3rio%20S%C3%ADntese%20BEN%202019%20Ano%20Base%202018.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2020.

ENRÍQUEZ, M. A. R. da S. **Maldição ou Dádiva? Os dilemas do desenvolvimento sustentável a partir de uma base mineira.** Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília – UnB, Brasília, 2007.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL (FIERGS). **Política de conteúdo local de petróleo e gás deve ser mantida.** Porto Alegre: FIERGS, 16 nov. 2016. Disponível em: <http://www.fiergs.org.br/pt-br/noticia/politica-de-conteudo-local-de-petroleo-e-gas-deve-ser-mantida>. Acesso em: 28 ago. 2017.

FERRAZ, J. C.; PAULA, G. M. de; KUPFER, D. Política Industrial. *In:* KUPFER, D.; HASENCLEVER, L. (org). **Economia industrial: fundamentos teóricos e práticas no Brasil.** 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. p. 313-323.

FIRMO, J.. Menos conteúdo local, mais empregos. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 11 abr. 2017. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2017/04/1874416-menos-conteudo-local-mais-empregos.shtml>. Acesso em: 20 ago. 2017.

FRANKEL, J. A. The Natural Resource Curse: A Survey of Diagnoses and Some Prescriptions. **HKS Faculty Research Working Paper Series RWP12-014**, Cambridge, Massachusetts, p. 1-29, 2012. Disponível em: https://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/8694932/rwp12-014_frankel.pdf?sequence=1. Acesso em: 29 jan. 2019.

FREITAS, A. G. de. **Processo de aprendizagem da Petrobras: programas de capacitação tecnológica em sistemas de produção offshore.** Tese (Doutorado em Engenharia Mecânica) - Faculdade de Engenharia Mecânica da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 1999.

FURTADO, C. O desenvolvimento recente da economia venezuelana. *In:* FURTADO, C. **Ensaio sobre a Venezuela: subdesenvolvimento com abundância de divisas.** Rio de Janeiro, Contraponto: CICF, 1957-2008. p. 35-118.

FURTADO, J. *et al.* **Políticas de conteúdo local: a experiência brasileira.** São Paulo: Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI), 2018. p. 1-21 Disponível em: https://iedi.org.br/media/site/artigos/20180724_as_politicas_de_conteudo_local.pdf. Acesso em: 09 out. 2018.

FUSER, I. Grandeza e miséria do pré-sal. *In*: MARINGONI, G.; MEDEIROS, J. (org.). **Cinco mil dias: o Brasil na era do lulismo**. São Paulo: Boitempo, 2017. p. 181-187.

GHIORZI, T. M. **Análise funcional de políticas públicas: o caso da indústria parapatrolífera brasileira**. Tese (Doutorado em Políticas Públicas, Estratégia e Desenvolvimento) - Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

GONÇALVES, J. E. P. **Exigências de conteúdo local no Brasil - análise à luz da teoria sobre política industrial**. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas) - Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, Campinas/SP, 2016.

GREENWALD, B.; STIGLITZ, J. E. Industrial Policies, the Creation of a Learning Society, and Economic Development. *In*: Stiglitz, J. E. (org.). **The Industrial Policy Revolution I: The Role of Government Beyond Ideology**. Londres: Palgrave, 2013, v. 1. p. 43-71.

GRUNSTEIN, M.; DÍAZ-WIONCZEK, C. **Local content in the petroleum industry: Mexico**. Houston, USA, México Center: Rice University's Baker Institute for Public Policy, 2017, p. 1-22. Disponível em: <https://www.bakerinstitute.org/media/files/files/c43bd724/MEX-pub-LocalContent-020817.pdf>. Acesso em: 03 out. 2018.

HIRSCHMAN, A. O. **Estratégia do Desenvolvimento Econômico**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura S. A., 1961.

HIRSCHMAN, A. O. Desenvolvimento por efeitos em cadeia: uma abordagem generalizada. *In*: SORJ, B.; CARDOSO, F. H.; FONT, M., (org.) **Economia e movimentos sociais na América Latina**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2008. p. 21-64.

INFORMAQ. ABIMAQ sugere alterações nas regras de Conteúdo Local. **INFORMAQ**, Ano 20, n. 213, p. 3, ago. 2017. Disponível em: <http://www.abimaq.org.br/revistaInformaq/Ed213/index.html#p=3>. Acesso em: 07 ago. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE PETRÓLEO, GÁS E BIOCOMBUSTÍVEIS (IBP). **Evolução do nível de empregos formais no upstream no Brasil**. 2017a. Disponível em: <https://www.ibp.org.br/observatorio-do-setor/dados-emprego-setor-petroleo-e-gas-2/>. Acesso em 12 out. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE PETRÓLEO, GÁS E BIOCOMBUSTÍVEIS (IBP). **Evolução do nível de empregos formais no midstream no Brasil**. 2017b. Disponível em: <https://www.ibp.org.br/observatorio-do-setor/dados-emprego-setor-petroleo-e-gas-3/>. Acesso em: 12 out. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE PETRÓLEO, GÁS E BIOCOMBUSTÍVEIS (IBP). **Evolução do nível de empregos formais no downstream no Brasil**. 2017c. Disponível em: <https://www.ibp.org.br/observatorio-do-setor/dados-emprego-setor-petroleo-e-gas-4/>. Acesso em: 12 out. 2017.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Perspectivas de desenvolvimento do setor petróleo e gás no Brasil. *In*: IPEA. **Infraestrutura econômica no Brasil: diagnósticos e perspectivas para 2025**. Brasília: Ipea, 2010. p. 137-192. v.1.

IOOTTY, M. Mudanças no Ambiente Competitivo e Novas Estratégias Tecnológicas: uma Análise Baseada nas Estatísticas de Patentes das Principais Empresas Parapetrolíferas a Partir dos Anos 1980. **Revista Brasileira de Inovação**, Campinas, v. 3, n. 2, p. 363-392, jul./dez., 2004. Disponível em:

<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/rbi/article/view/8648903/15449>. Acesso em: 09 set. 2019.

JESUS JUNIOR, L. B. de. **Petrobras, intervenção governamental e maximização do valor para o acionista**: uma sugestão de interpretação. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas) - Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, Campinas/SP, 2015.

KUPFER, D.; FERRAZ, J. C.; MARQUES, F. The Return of Industrial Policy in Brazil. In: Stiglitz, J. (org.). **The Industrial Policy Revolution I: The Role of Government Beyond Ideology**. Londres: Palgrave, 2013. v. 1, p. 79-89.

KUPFER, D. Barreiras estruturais à entrada. In: KUPFER, D.; HASENCLEVER, L. (org.). **Economia industrial: fundamentos teóricos e práticas no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013, p. 313-323.

LEÃO, R. P. F.; VILAIN, C. S. **A substituição da Política de Conteúdo Local pelo conteúdo internacional**. 22 ago. 2017. Disponível em: <http://www.fup.org.br/geep-fup/item/21586-a-substituicao-da-politica-de-conteudo-local-pelo-conteudo-internacional>. Acesso em: 27 ago. 2017.

LIN, J. Y.; MONGA, C. Comparative Advantage: The Silver Bullet of Industrial Policy. In: Stiglitz, J. (Org.). **The Industrial Policy Revolution I: The Role of Government Beyond Ideology**. Londres: Palgrave, 2013. v. 1, p. 19-38.

LISBOA, V. Parente afirma que nova política de conteúdo local deve ser comemorada. **Agência Brasil**, 22 mar. 2017. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2017-03/parente-afirma-que-nova-politica-de-conteudo-local-deve-ser-comemorada>. Acesso em: 01 set. 2017.

MEDEIROS, C. A. de. Celso Furtado na Venezuela. In: FURTADO, C. **Ensaio sobre a Venezuela**: subdesenvolvimento com abundância de divisas. Rio de Janeiro: Contraponto: CICYF, 2008. p. 137-156.

MEHLUM, H.; MOENE, K.; TORVIK, R. Institutions and the resource curse. **The Economic Journal**, Oxford, n. 116, p. 1–20, 23 January 2006. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/j.1468-0297.2006.01045.x>. Acesso em: 20 mar. 2020.

MORAIS, J. M. DE. **Petróleo em águas profundas**: uma história tecnológica da PETROBRAS na exploração e produção *offshore*. Brasília: Ipea: Petrobras, 2013.

NEGRI, J. A. *et al.* **Poder de compra da Petrobras**: impactos econômicos nos seus fornecedores. Brasília: Ipea: Petrobras, 2011.

NILSEN, T. Why Arctic policies matter: The role of exogenous actions in oil and gas industry development in the Norwegian High North. **Energy Research & Social Science**, [United

Kingdom], n. 16, p. 45–53, 2016. Disponível em:
<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S2214629616300378>. Acesso em: 14 fev. 2018.

NOGUEIRA, M. Governo quer excluir ANP, BNDES e Finep de decisões sobre conteúdo local no setor de petróleo, diz fonte. **Agência Reuters**, 28 jan. 2017. Disponível em:
<https://br.reuters.com/article/topNews/idBRKBN15C0P7>. Acesso em: 03 mai. 2017.

OLIVEIRA, A.; ROCHA, F. Conclusões e recomendações de política. *In: Estudo da competitividade da indústria Brasileira de bens e serviços do setor de P&G*. [2019 c] Disponível em: <https://www.fiesp.com.br/arquivo-download/?id=89836>. Acesso em: 09 jul. 2019.

OVADIA, J. S. Local content policies and petro-development in Sub-Saharan Africa: A comparative analysis. **Resources Policy**, [s.l.], n. 49, p. 20–30, 2016. Disponível em:
<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0301420716300502>. Acesso em: 04 mar. 2018.

PAMPLONA, J. B.; CACCIAMALI, M. C. A maldição dos recursos naturais: atualizando, organizando e interpretando o debate. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 1, p. 129-159, abr. 2018.

PARENTE, P.. Leia aqui o discurso de posse de Pedro Parente. Novo presidente da Petrobras diz que prioridade será recuperar a companhia econômica e financeiramente. **Brasil Energia: Petróleo & Gás**, Rio de Janeiro, 02 jun. 2016. Disponível em:
<http://brasilenergiaog.editorabrasilenergia.com/daily/bog-online/empresas/2016/06/leia-aqui-o-discurso-de-posse-de-pedro-parente-469892.html>. Acesso em: 31 ago. 2017.

PATELLA, L. Vozes de Rio Grande. **Conselho em Revista**, Porto Alegre, Ano 13, n. 120, p. 34-38, maio/jun. 2017. Disponível em:
<http://www.crea-rs.org.br/site/arquivo/revistas/Revista.ed120.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2017.

PÉREZ, C.; MARÍN, A.; NAVAS-ALEMÁN, L. El posible rol dinámico de las redes basadas en recursos naturales para las estrategias de desarrollo en América Latina. *In: DUTRÉNIT, G.; SUTZ, J. Sistemas de innovación para un desarrollo inclusivo: la experiencia latinoamericana*. México, DF: Foro Consultivo, Científico y Tecnológico, 2013. p. 347-377.

PETROBRAS. **Plano Estratégico: Plano de Negócios e Gestão 2017-2021**. Rio de Janeiro: Petrobras, 2016.

PETROBRAS. **Plano de Negócios e Gestão: 2018-2022**. Rio de Janeiro: Petrobras, 2018.

PINTO JR., H. Q. O novo contexto do mercado internacional do petróleo e seus impactos para o Brasil. **Boletim Petróleo, Royalties e Região**, Campos dos Goytacazes/RJ, Ano 13, n. 50, p. 5-8, dez. 2015.

PINTO JR., H. Q. **A Reestruturação da Indústria Brasileira do Petróleo: desafios e perspectivas**. Palestra proferida para o Curso de Doutorado em Planejamento Regional e Gestão da Cidade da Universidade Candido Mendes. Campos dos Goytacazes, 31 de agosto de 2016.

PINTO JR., H. Q. *et al.* **Economia da Energia**: fundamentos econômicos, evolução histórica e organização industrial. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.

PIQUET, R. Indústria do petróleo e dinâmica regional: reflexões teórico-metodológicas. *In*: PIQUET, Rosélia; SERRA, Rodrigo (org.) **Petróleo e Região no Brasil**. Rio de Janeiro: Garamond, 2007. p. 15-33.

PIQUET, R.; LUMBRERAS, M. J. Política de Conteúdo Local do Setor Petrolífero Brasileiro: uma análise dos interesses em jogo. *In*: PIQUET, R.; PINTO JR. **Transformações em Curso na Indústria Petrolífera Brasileira**. Rio de Janeiro: E-papers, 2018. p. 83-125.

PLAYFOOT, J. Resource Nationalism: An analysis of four energy nations. *In*: ABU DHABI INTERNATIONAL PETROLEUM EXHIBITION AND CONFERENCE, 2015, Abu Dhabi, UAE. Resume [...]. Abu Dhabi, UAE, 9-12 November 2015. SPE-177728-MS.

POMPERMAYER, F. M. Modelo norueguês de desenvolvimento da cadeia de fornecedores da indústria do petróleo e sua aplicabilidade ao Brasil. **Radar**, [s.l.], n. 17, 2011.

PORTER, M. E. Análise Estratégica da Integração Vertical. *In*: PORTER, M. E. **Estratégia competitiva**: técnicas para análise de indústrias e da concorrência. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 313-338.

PREBISCH, R. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais. *In*: BIELSCHOWSKY, R. (org.) **Cinquenta anos de pensamento na Cepal**. Rio de Janeiro: Record, 1949-2000. p. 69-136.

PREBISCH, R. Por uma dinâmica do desenvolvimento latino-americano. *In*: BIELSCHOWSKY, R. (org.) **Cinquenta anos de pensamento na Cepal**. Rio de Janeiro: Record, 1963-2000. p. 451-494.

PRÉ-SAL PETRÓLEO S.A. - PPSA. **O Pré-sal**. Brasília, 2019 c. Disponível em: <http://www.presalpetroleo.gov.br/ppsa/o-pre-sal/caracteristicas>. Acesso em: 23 set. 2019.

RAMALHO, A.; POLITO, R. Mercado considera positivas regras de rodada de concessões de petróleo. **Valor Econômico**, São Paulo, 20 jul. 2017. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2017/07/20/mercado-considera-positivas-regras-de-rodada-de-concessoes-de-petroleo.ghtml>. Acesso em: 27 jul. 2017.

RAMALHO, A.; MAIA, C.; POLITO, R.; ROSAS, R. Petrobras lucra R\$ 25,8 bilhões em 2018. **Valor Econômico**, São Paulo, 28 fev. 2019. Disponível em: <https://valor.globo.com/empresas/noticia/2019/02/28/petrobras-lucra-r-258-bi-em-2018.ghtml>. Acesso em: 01 mar. 2019.

RAPPEL, E. Oportunidades e desafios do parque nacional de fornecedores de bens e serviços para o setor de petróleo e gás. *In*: PIQUET, R. (org.) **Petróleo, royalties e região**. Rio de Janeiro: Garamond, 2003. p. 95-121.

RAPPEL, E. A exploração econômica do pré-sal e os impactos sobre a indústria brasileira de petróleo. *In*: PIQUET, R. (org.) **Mar de riqueza, terras de contrastes**: o petróleo no Brasil. Rio de Janeiro: Mauad X: FAPERJ, 2011. p. 49-77.

RIBEIRO, C. G.; NOVAES, H. T. Da “Lei do Petróleo” ao Leilão de Libra: Petrobras de FHC a Dilma. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, Niterói: UFF, n. 39, p. 34-58, out. 2014. Disponível em: <http://www.revistasep.org.br/index.php/SEP/article/view/60>. Acesso em: 15 out. 2019.

ROCHA, C. V. Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as Políticas Públicas: algumas observações. **Civitas: Revista de Ciências Sociais**, v. 5. n. 1, p. 11-28, jan.-jun, 2005.

ROCHA, A. O inapropriado pedido de waiver da Petrobras: Queremos desenvolver a nossa indústria, gerar empregos, renda e tributos para o Brasil. É essa a posição que queremos discutir com a sociedade brasileira. **Brasil Energia: Petróleo & Gás**, Rio de Janeiro, 15 mai. 2017. Disponível em: <http://brasilenergiaog.editorabrasilenergia.com/daily/bog-online/naval-offshore/2017/05/o-inapropriado-pedido-de-waiver-da-petrobras-474406.html>. Acesso em: 15 mai. 2017.

RUAS, J. A. G. **Dinâmica de concorrência na indústria parapetrolífera offshore: evolução mundial do setor de equipamentos subsea e o caso brasileiro**. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas) - Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, Campinas/SP, 2012.

SACHS, J. D.; WARNER, A. M. Natural resource abundance and economic growth. **NBER Working Paper**, Cambridge, n. W5398, p. 1-47, dec. 1995. Disponível em: <https://www.nber.org/papers/w5398.pdf>. Acesso em: 15 set. 2017.

SANTOS, R. J. dos.; AVELLAR, A. P. M. 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. **História econômica & História de empresas**, [s.l.], v. 19, n. 1, p. 221-248, 2016.

SAUER, I. L.; RODRIGUES, L. A. Pré-sal e Petrobras além dos discursos e mitos: disputas, riscos e desafios. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 30, n. 88, p. 185-229, dec. 2016.

SEMYKINA, I. O. Managing Regional Economic Development through Local Content Requirements in Oil and Gas Industry. **Ekonomika regiona [Economy of Region]**, Novosibirsk, Russian Federation, v. 13, n. 2, p. 457-464, 2017.

SILVA, D. C. da. Petrobrás, conteúdo local e emprego. **AEPET Notícias**, Rio de Janeiro, 10 fev. 2017. Disponível em: <http://www.aepet.org.br/noticias/pagina/14203/Petrobrs-contedo-local-e-emprego>. Acesso em: 24 ago. 2017.

SINDICATO NACIONAL DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO NAVAL E *OFFSHORE* (SINAVAL). **Empregos nos estaleiros brasileiros de junho de 2007 a junho de 2016**. Rio de Janeiro: SINAVAL, 27 jul. 2016. Disponível em: <http://sinaval.org.br/empregos/>. Acesso em: 07 ago. 2017.

SIQUEIRA, C. Conteúdo local tende a ser global: Petroleiras e fornecedores se articulam para a reunião do Pedefor agendada para segunda-feira. **Brasil Energia: Petróleo & Gás**, Rio de Janeiro, 03 fev. 2017. Disponível em: <http://brasilenergiaog.editorabrasilenergia.com/daily/bog-online/ep/2017/02/conteudo-local-tende-ser-global-473282.html>. Acesso em: 02 ago. 2017.

SOUZA, D. de. Firjan afirma que é preciso política de estado para garantir contratos para a cadeia de fornecedores. **Petronotícias**, Rio de Janeiro, 21 jul. 2017. Disponível em: <https://www.petronoticias.com.br/archives/100963>. Acesso em: 28 ago. 2017.

SOUZA, R. B. L.; SOUZA, N. J. Análise de indicadores econômicos e sociais da Venezuela, 1999/2008. **Revista de Desenvolvimento Econômico**, São Paulo, ano XI, n. 20, 2009. p. 30-40.

SOUZA, R. B. L.; SOUZA, N. J.; ALVIM, A. M. Fatores do crescimento econômico da Venezuela, 1950/1998. **Revista Análise Econômica**, São Paulo, ano 26, n. 49, 2008. p. 65-86.

STIGLITZ, J. E.; LIN, J. Y.; MONGA, C. Introduction: The Rejuvenation of Industrial Policy. In: STIGLITZ, J. E. (org.). **The Industrial Policy Revolution I: The Role of Government Beyond Ideology**. Londres: Palgrave, 2013. v. 1. p. 1-15.

SCHUTTE, G. R. **Panorama do Pré-Sal**: desafios e oportunidades. Rio de Janeiro: IPEA, 2012. (Texto para Discussão n. 1791). Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1791.pdf. Acesso em: 19 out. 2019.

SCHUTTE, G. R. **Petrobras em marcha forçada**. São Paulo: Universidade Federal do ABC, 2016. (Textos para discussão 001). Disponível em: http://needds.ufabc.edu.br/images/pdf/Textos_para_Discussao-NEEDDS_001_de_2016.pdf. Acesso em: 11 nov. 2018.

TÉLLEZ, F. P. **Análisis de Experiencias Internacionales en el Manejo de la Renta Petrolera; Los casos de México, Noruega y Brasil**. Tesis Profesional. (Maestro en Geociencias y Administración de Recursos Naturales) - Escuela Superior de Ingeniería y Arquitectura Unidad Ticomán, Ciencias de la Tierra. Sección de Estudios de Posgrado e Investigación. México D.F. 2011

TORDO, S. *et al.* **A World Bank Study**. Washington, D.C.: The World Bank, 2013.

TROJBICZ, B.; LOUREIRO, M. R. Rupturas, continuidades e gradualismo nas políticas de petróleo no Brasil: 1995 a 2010. **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 25, n. 85, p. 193-210, apr. 2018.

VAN DER PLOEG, F. Natural Resources: Curse or Blessing? **Journal of Economic Literature**, United States, v. 49, n. 2, p. 366-420, jun. 2011. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID1640462_code459177.pdf?abstractid=1640462&mirid=1. Acesso em: 23 mar. 2020.

XAVIER JR., C. E. R. **Políticas de conteúdo local no setor de petróleo**: o caso brasileiro e a experiência internacional. Rio de Janeiro: IPEA, 2012. (Texto para Discussão n. 1775). Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1775.pdf. Acesso em: 13 set. 2017.